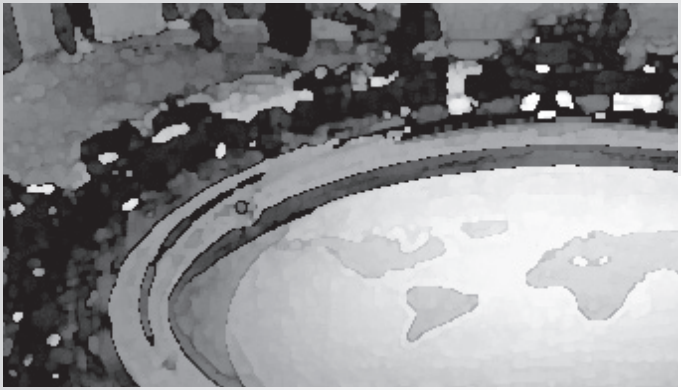
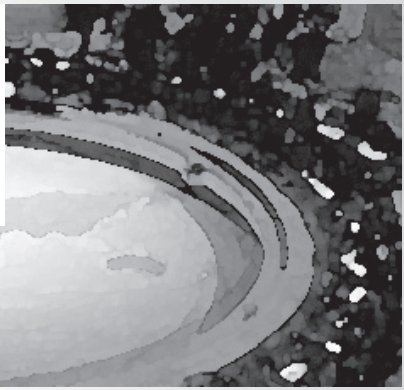
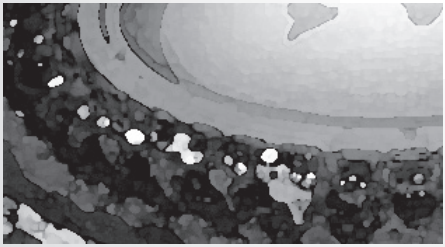
e-ISBN: 978-65-87719-31-3

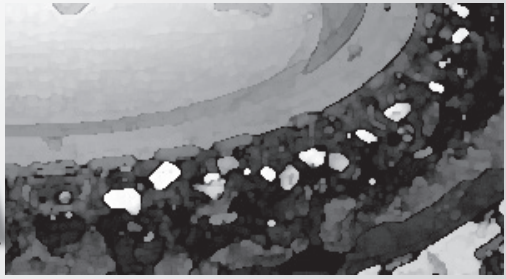
ALCINDO GONÇALVES
ANGELA LIMONGI ALVARENGA ALVES
DANIEL FREIRE E ALMEIDA

TEMAS ATUAIS DA GOVERNANÇA GLOBAL









Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Chanceler: Dom Tarcísio Scaramussa, SDB

Reitor: Prof. Me. Marcos Medina Leite

Pró-Reitora Administrativa: Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho

Pró-Reitora de Graduação: Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã

Pró-Reitor de Pastoral: Prof. Pe. Me. Cláudio Scherer da Silva

Conselho Editorial (2023)

Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho (Presidente)
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

ALCINDO GONÇALVES
ANGELA LIMONGI ALVARENGA ALVES
DANIEL FREIRE E ALMEIDA

(organizadores)

TEMAS ATUAIS DA GOVERNANÇA GLOBAL

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos, SP
2023

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos
Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

Temas atuais da governança global [e-book] / Alcindo Gonçalves, Angela Limongi Alvarenga Alves e Daniel Freire e Almeida (Organizadores). --

Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2023.
148 p.

ISBN: 978-65-87719-31-3

1. Governança global. 2. Livros eletrônicos. I. Gonçalves, Alcindo - 1952. II. Alves, Angela Limongi Alvarenga. III. Almeida, Daniel Freire e. IV. Título.

CDU: e-book

Editoração / Diagramação / Capa

Elcio Prado

Revisão

Organizadores

Sobre o Ebook

• **Formato:** 160 x 230 mm • **Mancha:** 130 x 200 mm
• **Tipologia:** Goudy Old Style (Textos e Títulos)

Esta obra foi finalizada em julho de 2023.

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....06

Capítulo 01
A COMMON TRAVEL AREA COMO INSTRUMENTO AD HOC E A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE UM REGIME INTERNACIONAL ESPECÍFICO
Isabella Alvares Fernandes.....11

Capítulo 02
IMPACTOS JURÍDICOS DO BREXIT E DOS NOVOS TRATADOS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O REINO UNIDO
Fábio Gomes Vizine Santiago e Daniel Freire e Almeida.....30

Capítulo 03
A CAPACIDADE AUTOCORRETIVA DA DEMOCRACIA E A TRANSPARÊNCIA ON-LINE DO ESTADO
Angela Limongi Alvarenga Alves e Gibran Miranda Rodrigues D'avila.....53

Capítulo 04
POTÊNCIAS MUNDIAIS E PAÍSES ULTRAMARINOS: OS ESFORÇOS PARA A DESCOLONIZAÇÃO NO SÉCULO XXI
Andressa Júlia de Almeida Costa.....68

Capítulo 05
REFLEXÕES SOBRE A GOVERNANÇA E O FEDERALISMO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL
Verônica Maria Teresi e Alcindo Gonçalves.....81

Capítulo 06

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS ESPAÇOS E A AFIRMAÇÃO DA GOVERNANÇA DOS OCEANOS COMO INSTRUMENTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO ODS 14 (VIDA NA ÁGUA)

Robinson Nicácio de Miranda.....104

Capítulo 07

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS' PROFILE AND ENVIRONMENTAL REGIMES: A CASE STUDY ON CLIMATE CHANGE AND THE CONFERENCE PARTIES AT ITS 26TH SESSION

Alcindo Gonçalves e Noemi Lemos França.....112

Capítulo 08

OS FILHOS DA TERRA: OS POVOS ORIGINÁRIOS E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE DA FLORESTA AMAZÔNICA BRASILEIRA

Gabriela Pereira de Souza.....128

APRESENTAÇÃO

Governança se tornou elemento chave para o funcionamento das organizações públicas e privadas. Mais do que arranjo normativo-institucional, é instrumento para o diagnóstico e solução de problemas, baseada na busca do consenso e da transparência nos processos e na participação ampliada dos múltiplos atores envolvidos. A expressão ESG, que designa Enviroment (Meio Ambiente), Social e Governança, amplamente divulgada e presente, pode ser resumida como um conjunto de padrões e boas práticas que visa definir se uma empresa é socialmente responsável e consciente, sustentável e adequadamente gerenciada, seguindo princípios da governança corporativa. Dessa forma, temas e questões ambientais, sociais e de governança passaram a ser considerados como essenciais no planejamento, análise de riscos e nas decisões de investimento das organizações.

Segundo relatório da rede de consultoria e auditoria PwC, até 2025, 57% dos ativos de fundos mútuos da Europa estarão em fundos que consideram os critérios ESG, representando US$ 8,9 trilhões, contra apenas 15,1% no final de 2022. Além disso, 77% dos investidores institucionais pesquisados pela PwC disseram que planejam parar de comprar produtos não ESG nos próximos dois anos.[1]

Governança tem múltiplas aplicações. Na área das Relações Internacionais e do Direito Ambiental e Direito Internacional, o conceito de governança global foi bastante difundido a partir dos anos 1990. A Comissão sobre Governança Global, criada

[1] https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg. Acesso em 18/5/2023.

pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1992, definiu governança como a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Consolidou-se, portanto, a ideia que Governança Global é "a construção, por um conjunto de atores, de instituições e políticas para responder a determinados temas de interesse coletivo, inter e transfronteiriços". [2]

Nos anos seguintes, a governança global, interligada com o avanço da globalização e o crescente envolvimento de atores não-estatais em assuntos internacionais, provocou mudanças nos velhos paradigmas da soberania estatal clássica, alterando a ordem mundial, provocando o deslocamento de bases pluralistas e minimalistas para concepções solidaristas ou maximalistas. Antes, o paradigma era baseado na soberania de Estados independentes, com instituições minimalistas, suficiente para promover a coexistência internacional; agora, diante da percepção dos graves e grandes problemas comuns, cujas soluções não podiam ser alcançadas em escala nacional, desenvolveram-se esquemas intensivos de cooperação para garantir paz, segurança e desenvolvimento econômico, além de assegurar valores compartilhados. Daí o avanço para um novo modelo, com ações conjuntas entre os vários Estados e organizações internacionais, com crescente participação de outros atores, como organizações não-governamentais, empresas, comunidade científica, entes subnacionais.

Essa nova ordem, na qual a governança global constitui elemento preponderante, consolidou-se no final do século XX. Nos últimos anos, entretanto, cresceram as críticas ao multilateralismo, à globalização e à própria governança, com ataques em duas frentes: econômica e política, provocando tensões e retrocessos. Apesar disso, é equivocado afirmar que a ordem vigente, construída a partir da governança global, estaria enfrentando processo de ruptura. Melhor e mais apropriado é pensar em reformas no atual sistema da governança global, tentando definir suas possibilidades e limites. Nesse ponto, é importante considerar as perguntas que são feitas por Lopez-Claro, Dahl e Groff: "Para que precisamos de governança: para evitar anarquia e destruição coletiva, e/ou para alcançar objetivos comuns?" Em resumo: qual deve ser o resultado final da efetiva governança?[3]

• • • • •

O grupo de pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais, da Universidade Católica de Santos, reúne professores e estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito, bem como pesquisadores externos. Em reuniões regulares, seus membros analisam e discutem questões relacionadas com os temas centrais, desenvolvendo pesquisas em diferentes áreas. Desde 2015, seis obras coletivas foram editadas, reunindo trabalhos de vários autores. Este é o sétimo livro, abordando importantes aspectos e aplicações da Governança Global.

---

[2] GONÇALVES, V. K. e INOUE, C. Y. A. "Governança Global: uma ferramenta de análise". In: SCHMITZ, G. O. e ROCGA, R. A. (org). *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global.* IPEA: Brasília, DF, 2017, p. 27-57.

[3] LOPEZ-CLARO, A; DAHL, A. e GOFF, M. "Bridging the governance gap". In: Global Governance and the emergence of global institutions for the 21th century. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 473-489.

Nesta obra, há interessante e atual análise de Isabella Alvares Fernandes sobre a situação que envolve o *Common Travel Area* (CTA), que é um longo arranjo fronteiriço estabelecido entre o Reino Unido, a Irlanda e mais alguns outros territórios britânicos. Diante da realidade criada pela saída do Reino Unido da União Europeia, tal arranjo, *ad hoc*, não vinculativo e sem forças jurídicas no globo fático, exige o estabelecimento de um regime internacional específico para que seja possível obter os princípios, normas, regras e devidos procedimentos para regulamentar a CTA, bem como os processos de tomada de decisão a ela inerentes. Ainda abordando a questão da saída do Brexit, Fabio Gomes Vizine Santiago e Daniel Freire e Almeida buscam analisar seus impactos jurídicos e dos novos tratados entre a União Europeia e o Reino Unido que sucederam à ruptura institucional que culminou com a saída dos britânicos do mais bem-sucedido bloco econômico já visto.

Angela Limongi Alvarenga Alves e Gibran Miranda Rodrigues D'avila abordam, em seu capítulo, o tema da democracia, trabalhando ideias fundamentais como participação, transparência e accountability, com destaque para mecanismos on-line em razão das novas tendências e tecnologias do século XXI. Uma abordagem inovadora e original é a de Andressa Júlia de Almeida Costa, que traz à luz o tema da descolonização no século XXI, mostrando que há ainda 17 regiões no planeta cujos territórios seguem dependentes de países potências. Sua conclusão é que o argumento que elas não dispõem de recursos não deve ser razão para que continuem dependentes de outros Estados, e que tais regiões, com sua autonomia, podem alcançar crescimento econômico, político e social com a ajuda e a cooperação mundial.

A reflexão sobre o tráfico de pessoas no Brasil e o papel da governança e do federalismo nesse enfrentamento é o tema do capítulo de Verônica Maria Teresi e Alcindo Gonçalves. Os autores destacam que compreender o federalismo brasileiro, com suas potencialidades e oportunidades, precisa ser construído juntamente com o mecanismo da governança, extremamente relevante e fundamental para o aprimoramento dessa política pública. Seu ponto principal é que deve ser buscada a retomada da construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas buscando a governança, comprometimento político e principalmente o enfoque em direitos em todas as ações desenvolvidas.

A governança dos oceanos é apresentada por Robinson Nicácio de Miranda como instrumento de operacionalização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14, que aborda a vida na água. O texto destaca que não têm sido suficientes a mobilização dos Estados para que ações mais efetivas sejam construídas no âmbito de conferências multilaterais, apontando que a governança dos oceanos, ou seja, a participação de governos, organizações e a sociedade civil, é fundamental para esse processo no sistema internacional.

A questão da participação popular é abordada em estudo de Noemi Lemos França e Alcindo Gonçalves sobre a 26ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (COP-26), buscando, com dados empíricos, responder às perguntas: a) quais ONGs participam das ações no âmbito da ONU sobre a mudança climática? b) como elas atuaram em relação ao tema na COP-26? O objetivo do texto

é, em essência, coletar dados sobre as ações e atitudes das ONG´s em relação ao tema (seja adaptação ou redução de suas causas) nas negociações internacionais na COP 26.

Completando este volume, Gabriela Pereira de Souza apresenta o tema dos povos originários da Amazônia brasileira, relacionando-os com a proteção da biodiversidade. Para tal, descreve o Bioma Amazônico, a história e situação atual dos povos originários, destacando as ameaças e ataques desferidos contra eles, com a construção de hidrelétricas, o desmatamento e o garimpo legal. O enfrentamento desse grave problema social e ambiental passa por ações de governança, e por instituições capazes de promover a cooperação entre os países amazônicos, como o Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Santos, maio de 2023

ALCINDO GONÇALVES
ANGELA LIMONGI ALVARENGA ALVES
DANIEL FREIRE E ALMEIDA

Capítulo 1

A COMMON TRAVEL AREA COMO INSTRUMENTO AD HOC E A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE UM REGIME INTERNACIONAL ESPECÍFICO

Isabella Alvares Fernandes[1]

INTRODUÇÃO

A relação intrínseca que envolve o Reino Unido, particularmente a Irlanda do Norte, e a República da Irlanda se finca em raízes antiquadas e antiquíssimas que vinculam estas nações, baseadas numa evolução histórica de domínio por parte dos ingleses frente aos irlandeses outrora unificados em um só território.

De séculos de discussões amparadas em um movimento separatista entre os respectivos Estados mencionados, deu-se uma polarização histórica evidenciada pelo ânimo separatista e pela polarização entre os irlandeses de diferentes fés, culminada ainda em anos de confrontos armados, frenesi desamparado de grupos nacionalistas e medidas coercitivas que, por fim, geraram o Acordo de Sexta-Feira Santa ou Acordo de Belfast (em inglês: *Good Friday Agreement/Belfast Agreement*) na década de 1990.

Destes entrames, na década de 1920, surgiu como uma flâmula fulgurante o *Common Travel Area* (CTA), que nada mais é do que um longo arranjo fronteiriço estabelecido entre o Reino Unido, a Irlanda e mais alguns outros territórios britânicos, como a Ilha de Man e as Ilhas do Canal. Sendo um arranjo *ad hoc*, seu objetivo é justamente estabelecer o direito de livre movimento ou circulação entre os nacionais destes locais, havendo uma cooperação no aspecto da imigração e tornando desnecessário que estes indivíduos portem vistos de entrada para ambos os Estados envolvidos (qualificando-se especialmente pela República da Irlanda e o Reino Unido). Torna-se claro destacar que o instrumento mencionado tem por alcunha facilitar processos transfronteiriços entre os países que aqui são os sujeitos principais.

Tendo surgido na década de 1920, o CTA seguiu a passos cambaleantes até sua primeira suspensão durante a Segunda Guerra Mundial, mas depois retomado com renovado vigor no Tratado de Amsterdã da União Europeia, que estabelecia as disposições de modo continental, considerando a inserção do Reino Unido e da Irlanda na UE.

Com o estabelecimento do Acordo da Sexta-Feira Santa, também intitulado de

[1] Advogada. Mestra em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos e Pós-Graduanda em Direito Digital. Pesquisadora Discente do Grupo de Pesquisa em Governança Global e Regimes Internacionais, também da UNISANTOS. Membro Efetivo da Comissão de Direito Espacial da Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção Santos/SP.

Acordo de Belfast, a fronteira não-geográfica existente entre as Irlandas foi, de certo modo, amenizada, já que a intenção principal era torná-la "invisível" e construir a ideia de uma unificação pacífica entre aquela independente e católica, e sua *doppelgänger* aliada ao Reino Unido. Houve uma consolidação do *Common Travel Area*, com a suavização dos aspectos fronteiriços.

Entretanto, tais posições aparentemente consolidadas foram colocadas em cheque com o surgimento do BREXIT (*Britain + Exit*), que nada mais se qualifica do que a saída do Reino Unido da União Europeia, evidenciando-se como uma grande incógnita em diversos aspectos.

Depois de um ardiloso processo – marcado por Guerras Mundiais e ceticismo de muitos Estados – que culminou em décadas de desenvolvimento de políticas comuns, estabelecimento de acordos e um ânimo compartilhado de ver a União Europeia refletida como força máxima de agregação, a invocação do artigo 50 do Tratado da União Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa de 2007, fez romper a barreira da insegurança e não só chacoalhou as bases do Reino Unido – aqui com destaque a Irlanda do Norte –, mas também trouxe inseguranças para a República da Irlanda, que se conecta umbilicalmente ao dilema, em razão da fronteira geográfica que tem estabelecida com a outra Irlanda, ligada ao Reino Unido de modo indubitável.

Ocorre que o BREXIT trouxe uma nova onda de instabilidade ao CTA, pois houve a expressa renúncia a área de livre circulação estabelecida na União Europeia, fazendo emergir a necessidade de retomada mais concreta do *Common Travel Area*, ante a lacuna gerada pela retirada. A situação para a República da Irlanda continua praticamente a mesma, pois ainda Estado-Membro da União Europeia. O cerne da questão vem a ser o Reino Unido, que desmembrado na Grã-Bretanha e na Irlanda do Norte, apresenta claro conflito fronteiriço.

Como já suscitado anteriormente, ainda no escopo do CTA tem-se certa equiparação entre os direitos daqueles considerados britânicos e daqueles vistos como irlandeses. Com o BREXIT, direitos englobados no sistema jurídico da União Europeia teoricamente não serão mais aplicáveis àqueles que não integram o bloco. Entretanto, cidadãos que se beneficiam desse aparato tendem a sentirem-se prejudicados face a ausência das garantias anteriormente detidas.

Ademais, a conformidade como mero arranjo *ad hoc* por meio do CTA entre os países mencionados não é de todo exitosa e muito menos suficiente. Suas flexibilidades pré-União Europeia e pós-BREXIT não se evidenciam como meios de justo composto para com os cidadãos. Um arranjo se conforma com interrupções, adequações momentâneas e se torna suscetível de maiores pesares.

Nesta toada, é que surge a necessidade do desenvolvimento do CTA – ou melhor ainda, sua transformação – em um regime internacional.

1. A IMPORTÂNCIA DA CONCEITUALIZAÇÃO DOS REGIMES INTERNACIONAIS

1.1 Distinção entre governança global e regimes internacionais: esclarecimentos pertinentes entre os dois institutos

Os conceitos de governança global e regimes internacionais caminham completamente juntos, mas não significa que sejam as mesmas coisas. Na verdade, confundem-se em sua similaridade, porém distinguem-se na totalidade de seus conceitos a eles intrínsecos.

Deste modo, os regimes internacionais são comumente atrelados a definição de governança global. De fato, os conceitos estão aparentemente interrelacionados, mas se apresentam como distinções claras um do outro, membros de uma mesma família, de ramos diferentes, por assim dizer. A governança global é mais ampla e agrega uma multiplicidade de tentáculos de ação, por assim dizer, apresentando como um de seus tentáculos os regimes internacionais.

> Governança é a totalidade das maneiras pelas quais são administrados os problemas comuns. Regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras possíveis de promover a governança global. Nessa linha, caberia apontar que governança é gênero enquanto regimes são espécie. Ou seja, na medida em que governança diz respeito à busca de solução de problemas comuns, os regimes seriam uma das possibilidades de promover a governança. Pode-se então sustentar que todos os regimes internacionais representam ações ou sistemas de governança, mas nem todas essas ações ou sistemas se resumem a regimes (GONÇALVES, 2011, p. 43).

Ademais, a governança representa o todo, a integralidade de noções para que se torne possível a administração dos problemas que unem Estados, organizações internacionais e demais atores internacionais num objetivo comum. É um instrumento apropriado frente aos desafios que são globalmente comuns, com uma multiplicidade de atores, na busca de medidas comuns de dimensão institucional (GONÇALVES, 2011, p. 41). Em contrapartida, os regimes internacionais qualificam-se como "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores" (KRASNER, 2012, p. 93).

Nesta toada, a governança vem a ser o plano geral de estabelecimento de interesses comuns entre uma multiplicidade de atores que convergem em seus interesses e, por meio de medidas que aqui tomaremos a liberdade de intitulá-las como regimes internacionais, passam a se aplicar na realidade fática como "variáveis de comportamento estatal capazes de facilitar a convergência de expectativas"(COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 165).

Os conceitos, doravante, são complementares e não se conceitualizam um sem

o outro em termos explicativos, todavia se apresentam como noções diferentes de aspectos distintos.

1.2 O conceito de regimes internacionais e a multiplicidade de visões

Tendo sido exposta a latente diferenciação entre os conceitos de governança e regimes internacionais, é importante destacar a multiplicidade de visões que o conceito de regime internacional engloba.

Dentro deste escopo, traz-se primordialmente a conceituação de regimes internacionais dada por Krasner:

> Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições especificas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012, p. 94).

Da definição apresentada, retém-se que os regimes são num primeiro momento um conglomerado de quatro principais aspectos, quais sejam, princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Estes quatro sujeitos unem-se para que a convergência de interesses dos atores envolvidos seja promovida, de modo a tornar concreto o objetivo central que acolchetou as partes num primeiro momento.

Os princípios e as normas definidoras de um regime fornecem a sustentação básica para o arcabouço que se degringolará da definição inicial de um regime internacional (KRASNER, 2012, p. 95). Ambos são de tão extrema importância que a sua mudança implica em uma mudança do próprio regime, porquanto são eles os termos definidores para que se disponham regras e procedimentos para a tomada de decisão. Daí que os mesmos não podem ser alterados.

> [...] as mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros (KRASNER, 2012, p. 96).

Compreendida a definição primordial, é importante destacar que uma multiplicidade de autores expõe visões diferentes daquele conceito inicial trazido por Krasner, ainda que diferenciais mínimos, mas de sutileza grande o suficiente para trazer divergências na teoria.

Deste modo, Oran Young (1982), Donald Puchala e Raymond Hopkins (1982) assumem que os regimes internacionais estão espalhados por todo o sistema internacional. "Nenhum padrão de comportamento pode sustentar-se por qualquer período de tempo sem gerar um regime compatível. Os regimes e os comportamentos são inexoravelmente imbricados" (KRASNER, 2012, p. 93).

Em contrapartida, Strange (1982) declara que o regime é um "conceito enganoso que obscurece as relações básicas entre economia e poder" (KRASNER, 2012, p. 94). Há, aqui, uma série de críticas no que diz respeito a estrutura dos regimes internacionais, descartando os papéis fundamentais dos princípios, normas, regras e procedimentos para tomada de decisões.

Há ainda uma terceira posição adotada de nome "estruturalista modificada", e é nela que a maioria dos autores que discorre sobre o tema se finca.

> Eles aceitam os pressupostos analíticos básicos das abordagens estrutural-realistas, as quais pressupõem um sistema internacional funcionalmente simétrico de estados maximizadores de poder agindo em um ambiente anárquico. Mas eles sustentam que sob certas condições restritas, envolvendo a falha de ações individuais para obter resultados Pareto-ótimos, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo mesmo em um mundo anárquico (KRASNER, 2012, p. 94).

O que é elementar verificar é a não disposição de um sistema anárquico quando da imposição de regimes internacionais. Sua aplicação não significa ignorar a autoridade da soberania individual de cada Estado envolvido, nem a sacrificar, e sim utilizar-se dos meios disponíveis para que se crie uma realidade onde a cooperação – de extrema importância na opinião da autora – é a vertente cabível para resolução de um problema comum.

Não se trata de condições de anarquia para que os regimes internacionais prosperem, e sim um padrão de comportamento baseado na interação entre os atores.

Interessantemente, cabe aqui trazer a cabo uma definição para fins de complementação da conceituação de regimes descrita por Costa:

> A regularidade de comportamentos estatais não conflituosos pode ser explicada pela harmonia de interesses – situação na qual os comportamentos dos estados envolvidos são mutuamente irrelevantes; pela coordenação – em que o ajuste inicial de estratégias é suficiente para levar a uma situação de equilíbrio que interessa a todos os envolvidos; e pela cooperação, levada a cabo em situações onde as possibilidades de ganhos comuns e de conflito se apresentam de maneira concomitante (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 164).

Outrossim, destaca-se que para maior complementação da definição de regimes, é necessário trazer à baila as quatro perspectivas teóricas desenvolvidas por Stephan Haggard e Beth Simmons e citadas por Costa: estabilidade hegemônica, estratégias e teoria dos jogos, funcionalismo e cognitivismo (HAGGARD, SIMONS, 1987 apud

GONÇALVES, COSTA, 2011, p,. 166).

Primeiramente, tem-se o estruturalismo com a estabilidade hegemônica. Nesta concepção, os regimes seriam fruto da posição hegemônica de um ator, qualquer que seja, que transmitiria sua vontade para a construção de um regime internacional, sendo esta imposta de maneira arbitrária.

> Os regimes são criados e mantidos por potências hegemônicas, fato que pode ser observado tanto através de lentes otimistas (distribuição de benefícios para maior estabilidade) quanto pessimistas (criação de vínculos inextrincáveis de dependência) (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 166).

No que se diz respeito a estratégia, verifica-se que os regimes são "uma forma específica de cooperação, em que ocorre um maior grau de institucionalização e, até mesmo, suporte organizacional" (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 167). Desta maneira, a própria cooperação vem a ser a matriz de institucionalização do regime, de modo que os princípios e regras nela se pautam.

Já a visão funcionalista tem preponderância na análise dos efeitos dos regimes, ou seja, na sua capacidade de produzir ganhos efetivos e concretos, com acúmulo de diretrizes específicas a cada regime, que tenham de ser cumpridas. Tudo depende, assim da função exercida com base nos efeitos por ela preteridos.

Sobre este ponto:

> Conjugadas com as perspectivas dos jogos, constituem o núcleo do neoliberalismo institucionalista, reunidas que estão pela pressuposição da racionalidade dos atores, de busca dos maiores benefícios em termos absolutos e focadas na análise de custos de benefícios como parâmetros decisórios, tanto de modelos descritivos, quanto normativos (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 168).

Finalmente, quanto ao espectro do cognitivismo:

> [...] não considera os Estados agentes monolíticos e tampouco agentes racionais. Enfatiza a necessidade de referência à ideologia, valores e a relevância de outros tipos de atores não estatais. Analisa fatores sociais, culturais e históricos para compreender a complexa relação entre interesses e conhecimento, considerando que os regimes afloram de consensos construídos social e politicamente (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 168).

O que se sobrepõe no aspecto cognitivista é a interação entre os atores – não apenas aqui os Estados, mas agentes como organizações não governamentais, que não estejam umbilicalmente conectadas ao Estado –, e os fatos sociais, históricos e culturais que nele prevalecem e de suma importância são.

Além disso, é importante abordar a efetividade dos regimes, pois de nada adianta ter-se o regime perfeito na teoria, e na aplicabilidade prática ser uma falha completa. É por essa razão que, descrevendo os regimes ambientais internacionais, Oran Young

e Marc Levy (1999) trouxeram uma três díades que explanam melhor sobre os padrões multifacetados e dinâmicos que são os regimes internacionais e sua efetividade concreta:

> 1. Diretas e indiretas: sendo que as primeiras abrangem tanto o cumprimento das regras do regime quanto outras formas de alteração comportamental decorrente destas, e as últimas, as que são consistentes com o regime, mas decorrem de outros fatores intervenientes.
> 2. Internas e externas: dicotomia que se refere à área ou matéria coberta pelo regime, não à política internacional ou interna, e que destaca que as alterações em um campo de ação podem influir sobre outros temas.
> 3. Boas e más: que dependem da efetiva melhora das condições ambientais (COSTA, GONÇALVES, p. 169-170).

No mais, foi possível identificar seis maneiras pelas quais os regimes alteram seus comportamentos:

> 1. Modificação da utilidade: a existência de um regime faz que os atores considerem mais custosa a traição e reduzem custos de tomada de decisão, uma vez que podem orientar seus cursos de ação conforme regras e padrões preestabelecidos, sem a necessidade de tomar em conta fatores complexos.
> 2. Facilitação da cooperação: regimes aumentam a sombra do futuro, tornando outras interações mais prováveis, e, mediante instrumentos de transparência, incrementam o temor à retaliação e reduzem-no à traição, tornando a cooperação mais estável.
> 3. Estabelecimento de autoridade: identificam cursos de ação como legítimos nos termos do regime e, portanto, facilitam as decisões que, direta ou indiretamente, cumprem o acordado, incrementando os custos de traição pela necessidade de legitimação *ad hoc*.
> 4. Facilitação da aprendizagem: os princípios e normas estabelecem parâmetros compartilhados e, assim, facilitam a formação de consensos socialmente incrustados sobre as melhores formas de ação, inclusive por meio da difusão de padrões de melhores práticas, tornadas disponíveis devido à intensificação do fluxo informacional.
> 5. Definição de papéis: os atores relevantes passam a ser funcionalmente vinculados ao regime, possibilitando a formação de novas identidades compartilhadas.
> 6. Realinhamento de agentes internos: embora todas as demais estratégias possam ser implementadas em face de quaisquer atores, esta estratégia ressalta a necessidade de tomar os Estados como entidades complexas, cuja redefinição de papéis e funções internamente reconhecidos são importantes para a efetividade

dos regimes (COSTA, GONÇALVES, 2011, p. 170-171).

Portanto, considerando todo o exposto, os regimes internacionais como conjuntos de normas, princípios, regras e procedimentos para tomada de decisão se apresentam como um espectro dinâmico, marcado pela multilateralidade, pautado na globalização e na concepção de cooperação. Sua existência é fundamental para que se manifestem factualmente medidas para viabilizar interesses em comuns de vários autores, sendo estes figuras estatais ou não.

2. A COMMON TRAVEL AREA (CTA)

A relação intrínseca entre Reino Unido e a Ilha da Irlanda – integrando aqui República da Irlanda e Irlanda do Norte – num todo permeia como fruto de um longo processo histórico, no qual o domínio inglês predominou sobre o território irlandês em um viés colonizatório e imperativo.

Com o passar dos séculos, numa sucessão vertiginosa de monarcas, o domínio inglês continuou a imperar sobre a Irlanda, vendo reemergir ideais gaélicos, um período de anglicização em massa e inclusive a adoção do modelo de plantation na nova colônia, como forma de uniformização social, cultural e econômica.

No advento do final do século XVIII, os populares ditames da Revolução Francesa ocorrida em 1789 (*liberté, égalité et fraternité* – liberdade, igualdade e fraternidade, em tradução literal) tomaram as rédeas na ilha irlandesa, tendo assim iniciado um período que objetivava a retirada das amarras das mãos da coroa inglesa e, ademais, fazendo ressurgir ideias nacionalistas, que influenciaram diversos grupos na luta pela independência.

Em 1800, houve o advento do Ato da União – *Union's Act* –, que criou o Reino Unido da Inglaterra e da Irlanda do Norte. Com o século XX, a ocorrência da Primeira Guerra Mundial incendeu o sentimento nacionalista nos irlandeses, uma vez que se viam envolvidos em uma guerra que consideravam não lhes dizer respeito, porquanto a Inglaterra era a principal envolvida.

No limiar do conflito internacional, em 1916, revolucionários obstruíram prédios públicos em Dublin, como o Correio Central de Dublin, dando início ao evento que ficaria conhecido como Levante da Páscoa, tradução literal de *Easter Rising*, aproveitando-se da conotação religiosa da Semana Santa para os cristãos.

Os conflitos internos continuavam, com a manifesta e clara insatisfação dos irlandeses com relação ao domínio da Inglaterra posto no território vizinho, o que não deixou de ser observado pela própria comunidade e autoridades inglesas. Deste modo, em 1922, surgiu o Tratado Anglo-Irlandês, cuja intenção prima foi estabelecer o Estado Livre da Irlanda e conceder um status limitado de liberdade tal qual o que o Canadá detinha na época.

Com a aplicação e entrada em vigor do Tratado Anglo-Irlandês, momentos instáveis se iniciavam novamente no território irlandês e polarizavam os ânimos. Iniciou-se um governo provisional e se dava início a ambientação que se provou propícia para a instauração de uma guerra civil mesmo havendo o estabelecimento do Estado da

Irlanda *de facto* em 1949.

Tendo sido contextualizado o momento histórico, é neste ínterim que começam os planos desenvolvedores para o estabelecimento de uma área comum de livre trânsito entre os entes envolvidos, uma vez que a Irlanda havia passado por um longo processo de secessão, no qual o livre movimento já não era mais certeiro em virtude das separações perpassadas.

O início do desenvolvimento de uma área livre de tráfego e de direitos positivados de maneira recíproca se deu no meio do turbilhão de acontecimentos entre 1922 e 1949 (MARREN, 2000, p. 10), quando da independência total da Irlanda. Neste seio de dúvidas e consequências imediatas, a meta do recém-estabelecido governo irlandês era dupla, porquanto objetivava assegurar uma separação definitiva do Reino Unido e da Commonwealth, mas também pretendia garantir aos seus indivíduos a manutenção dos direitos anteriormente assegurados, amparados e equiparados aos direitos daqueles que continuavam a fazer parte da Commonwealth:

> The archives reveal a determination by Irish governments to meet two objectives that, on the face of it, were not really compatible. These were: movement towards Ireland's unambiguous separation from Great Britain and the Commonwealth and, at the same time, the maintenance of individual freedoms for Irish nationals *vis à vis* the UK and Commonwealth (MARREN, 2000, p. 10).

Entrando em operação em 1923 (EUROPEAN MOVEMENT, 2018), e estando umbilicalmente ligado à criação do Estado Livre Irlandês – Irish Free State –, que ocorrera em 1922, a Common Travel Area (CTA) qualifica-se como uma área de fronteiras abertas que inclui o Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Irlanda do Norte e Escócia), as Ilhas do Canal, Ilha de Man e a República da Irlanda. Na área de tráfego comum estabelecida de acordo com as fronteiras geográficas de cada território envolvido, os cidadãos podem movimentar-se livremente com um controle mínimo nas fronteiras de cada localidade (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

> "Common travel area arrangements between the United Kingdom and the Irish state date from the foundation of the Irish state. The durability of those arrangements reflects the recognition on the part of the British and Irish authorities of the difficulty of operating effective immigration control at the Irish land border. A second factor is the desire to enable freedom of travel between all parts of the United Kingdom and the Irish state." (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

Com a Segunda Guerra Mundial, o CTA passou por um período de suspensão, retornando apenas em 1952 após um acordo administrativo entre a Irlanda e o Reino Unido (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

É imperioso destacar, observando as datas de estabelecimento, que o CTA data de um período pré-União Europeia, porquanto o ingresso do Reino Unido e da Irlanda na Comunidade Econômica Europeia (CEE) tão somente se deu em 1973 (EUROPEAN

MOVEMENT, 2018), transcorridos exatos cinquenta anos do estabelecimento da área de viagem comum.

Quando da entrada das referidas partes na instituição que mais tarde daria origem à União Europeia (UE) (FERNANDES, 2020, p. 102), não houve de imediato um reconhecimento da Common Travel Area pelos regramentos da UE. O primeiro reconhecimento legal adveio somente com o Tratado de Amsterdã de 1999 (EUROPEAN MOVEMENT, 2018). Fez-se um porém nesta ocasião, uma vez que clarificou-se que o Reino Unido e apenas ele não faria parte do Acordo de Schengen, cujo objetivo é similar ao do CTA, uma vez que estabelece uma área entre os Estados-membros da UE na qual não há controle fronteiriço interno, ou seja, os países não efetuam controles em suas fronteiras internas, exceto em casos de ameaças específicas e, ainda, realizam controles harmonizados em suas fronteiras externas, com base em critérios claramente definidos com anterioridade (EUROPEAN COUNCIL – COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2023).

Por mais que o Reino Unido não integrasse a estrutura orgânica do Acordo de Schengen, uma miríade de direitos estava protegida, haja vista a CTA acobertar o mesmo leque de ditames:

> Irish citizens and UK citizens hold a number of rights in each other's countries due to reciprocal arrangements made between the UK and Ireland which are associated with the CTA.
> These include: the right to freely enter and live in each other's state; the right to work without needing to get a work permit; access to social welfare entitlements benefits, social housing and health services; and the ability to vote in and stand in local and parliamentary elections.
> Currently, Irish citizens living in the UK, and UK citizens living in Ireland, also have free movement rights in each other's states due to their status as EU citizens (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

Deste modo, com a reciprocidade de direitos entre o Reino Unido e a Irlanda, é possível observar os seguintes: o direito de livremente entrar e viver em ambos os Estados; o direito ao trabalho sem a necessidade de obtenção de uma permissão para tanto; acesso a benefícios previdenciários, habitação social e serviços de saúde; além da capacidade de votar e concorrer em eleições locais e parlamentares.

Foi justamente numa eleição que a problemática, entretanto, surgiu no ano de 2016, com a realização de um referendo para definir sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 85). A relutância do Reino Unido sobre sua situação peculiar no âmbito da UE sempre foi latente, vindo desde 1973, ano de sua entrada, como mencionado em momento anterior. O eleitorado britânico sempre se apresentou como incerto, mas até então sua maioria havia decidido pela firme conservação de seu status como Estado-membro da União Europeia.

Parece tolo considerar a situação da CTA num contexto de retirada de um país de um grande bloco. Por mais que o Reino Unido não integrasse o Acordo de Schengen,

a CTA já garantia a livre mobilidade aos cidadãos e desnecessário seria preocupar-se com isso. Todavia, o xis da questão vem a ser o status da República da Irlanda como membro definitivo da União Europeia e a Irlanda do Norte, fronteiriça, membro do Reino Unido, principais sujeitos na celeuma. Além disso, a instabilidade do acordo como já vislumbrado anteriormente, como instrumento *ad hoc*, torna e expõe a fungibilidade deste, porquanto já suspenso em momentos regressos.

Trazendo de volta ao Brexit, surpreendentemente, o resultado oficial do referendo realizado em 23 de junho de 2016 foi pela não permanência do Reino Unido na União Europeia. David Cameron, então primeiro-ministro à época, renunciou no dia seguinte ao resultado divulgado, tendo sido ele mesmo que realizou a solicitação de um referendo em primeiro lugar, dados os clamores do povo britânico (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 88).

O Brexit instaurou um período de grande volubilidade em todas as frentes. Além das óbvias, como o futuro do Reino Unido após saída a lidar com aspectos políticos, econômicos e sociais, a CTA mais uma vez entrou em cheque, haja vista a posição da República da Irlanda e a Irlanda do Norte.

Na data fatídica de 24 de junho de 2016, quando do resultado da votação no referendo conduzido em todo o território britânico, o então Taioseach (título dado ao primeiro-ministro da Irlanda do Norte) Enda Kenny se comprometeu fielmente a manutenção da Common Travel Area e a minimização das interrupções do fluxo de pessoas, bens e serviços entre as ilhas (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

Pouco tempo depois, em 2017, a ex-primeira-ministra inglesa Theresa May também afirmou compromisso com a manutenção da CTA, completando que a mesma era uma importante prioridade do Reino Unido (EUROPEAN MOVEMENT, 2018).

Logo após o resultado do referendo, houve a invocação e denunciação do artigo 50 do Tratado da União Europeia, dispositivo este que viabiliza e possibilita o procedimento de saída de um Estado-membro da EU (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 100). O seguinte dispositivo mencionado traz:

> Ainda, da leitura do dispositivo já acima colacionado, extrai-se, primordialmente, as seguintes ideias: qualquer Estado-Membro poderá decidir se retirar da União Europeia; o Estado-Membro que por assim se decidir deve notificar sua intenção ao Conselho Europeu, de modo que se iniciem as negociações, estabelecendo-se um acordo que determine todos os pormenores de sua retirada, sendo necessária a aprovação prévia por parte do Parlamento Europeu, por maioria qualificada; os tratados cessam sua aplicabilidade neste Estado a partir da data de entrada em vigor do acordo que determinou sua retirada e, havendo lacuna, no prazo de dois anos contados da notificação, salvo se o Conselho escolher, com a conformidade do Estado que expressa desejo em se retirar, prorrogar o prazo, exigindo-se unanimidade; o membro do Conselho que represente o Estado-membro está terminantemente proibido de participar das deliberações e das decisões que o afetem de maneira direta; por fim, se houver solicitação de nova

> adesão, submeter-se-á ao procedimento elencado no artigo 49 do Tratado da União Europeia (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 99).

Tendo sido invocado o mencionado dispositivo, o Reino Unido propriamente notificou o Conselho Europeu na data de 29 de março de 2017 acerca da decisão de deixar a União Europeia (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 101). Posteriormente, iniciaram-se as negociações dos arranjos entre o Reino Unido e a União Europeia, tendo sido elaborado um cronograma inicial para que fluíssem corretamente as tratativas (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 101).

Entretanto, o processo se demonstrou árduo e extremamente longo, porquanto as partes não pareciam convergir, havendo diversas tentativas de aprovação em votação no parlamento britânico (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 104) dos termos que a UE colocava em pauta para que se procedesse efetivamente com a retirada.

Deste modo, o que se vislumbrou na esfera fática foram sucessivas prorrogações nas negociações (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, P. 104). Ocorre que, para não haver um prejuízo a manutenção da Common Travel Area – por se tratar, como já mencionado em momento anterior, de acordo *ad hoc* que pré-data a filiação do Reino Unido e da Irlanda à UE –, os governos britânico e irlandês assinaram um *Memorandum of Understanding* (MoU) – em tradução literal, Memorando de Entendimento – para reafirmar o compromisso de manter a CTA, bem como os direitos e privilégios a ela associados, em todas as circunstâncias (GOV.UK, 2019).

Neste contexto, o documento citado, em sua introdução, reafirma o arranjo entre o governo do Reino Unido e da Irlanda do Norte e o governo da República da Irlanda em relação a Common Travel Area (CTA) (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING, 2019).

Como propósitos e objetivos, definiu-se: reafirmar o status que os cidadãos britânicos e irlandeses detêm em cada Estado; reafirmar os direitos e privilégios recíprocos associados aos cidadãos britânicos e irlandeses no Estado um do outro; confirmar a intenção dos participantes de fornecer mais certeza e clareza aos cidadãos britânicos e irlandeses e aos responsáveis pela prestação de serviços relevantes sobre os direitos e privilégios recíprocos associados; confirmar que, quando necessário, medidas serão tomadas agora e no futuro pelos participantes para garantir que esses direitos e privilégios recíprocos associados continuem a ser adequadamente refletidos em seus respectivos sistemas jurídicos; e, finalmente, confirmar o compromisso dos participantes com o trabalho conjunto contínuo para manter e aprimorar as estruturas de cooperação em assuntos relacionados ao CTA e os direitos e privilégios recíprocos associados, protegendo os princípios de longa data nos quais esta cooperação se baseia (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING, 2019).

> In recognition of their shared commitment to the protection of the CTA and associated reciprocal rights and privileges as a legitimate and fundamental public policy, the Participants have agreed to reinforce the excellent and highly valued cooperation that already exists. This MOU is concerned with the rights of British and

> Irish citizens, and has as its purpose:
> a) to reaffirm the status that British and Irish citizens enjoy in each other's state;
> b) to reaffirm the associated reciprocal rights and privileges enjoyed by British and Irish citizens in each other's state;
> c) to confirm the Participants' intention to provide further certainty and clarity to British and Irish citizens, and to those responsible for delivering relevant services, about those associated reciprocal rights and privileges;
> d) to confirm that, where necessary, steps will be taken now and in the future by the Participants to ensure that these associated reciprocal rights and privileges continue to be appropriately reflected in their respective legal systems; and
> e) to confirm the Participants' commitment to ongoing joint work to maintain and enhance the frameworks for cooperation on matters relating to the CTA and the associated reciprocal rights and privileges whilst protecting the longstanding principles on which this cooperation is based (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING, 2019).

Ademais, o documento ainda cita o que é a Common Travel Area e os direitos nela englobados, como o direito de residência, o direito ao trabalho, saúde, proteção social, habitação social, educação e voto (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING, 2019).

Mais ao final, o documento dispõe sobre demais arranjos e medidas de implementação, sob as quais os participantes estão empenhados em assegurar que todas as medidas necessárias sejam tomadas para dar efeito aos direitos e privilégios recíprocos associados descritos acima nos parágrafos seis a treze. Isso inclui todas as etapas legislativas necessárias e outras, mais detalhadas, acordos bilaterais que podem ser celebrados agora ou no futuro para dar efeito a aspectos específicos dos acordos; e os participantes tomarão as medidas necessárias para fornecer certeza e clareza sobre cada dos direitos e privilégios recíprocos associados estabelecidos acima para britânicos e irlandeses cidadãos e os responsáveis pela prestação de serviços relevantes (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING, 2019).

No meio do desenvolvimento deste memorando de entendimento as negociações para a saída definitiva do Reino Unido da União Europeia continuavam trabalhando intensamente, como já citado, passando por sucessivas prorrogações.

Assim, depois de meses seguidos de negociações intensas, em 31 de janeiro de 2020, registrou-se a saída oficial do Reino Unido da União Europeia (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 111). Em seguida, os termos acordados provisoriamente se fizeram concretos em 24 de dezembro do mesmo ano (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 118), após o período de transição.

Dentro da tríade de acordos estabelecidos com a saída do Reino Unido da União Europeia, quais sejam o "Acordo de Comércio e Cooperação", o "Acordo de Cooperação Nuclear" e, enfim, o "Acordo sobre Procedimentos de Segurança para Troca e

Proteção de Informações Classificadas" (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p. 118), surgiu também o Protocolo Relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, considerando o contexto histórico e a instabilidade que a retirada ocasionou no amparo fático.

O referido documento foi elaborado tendo em mente a preservação do Acordo de Sexta-Feira Santa ou Acordo de Belfast, de 1998, que colocou fim a longa guerra civil entre as Irlandas, tendo por objetivo claro impedir o retorno de uma fronteira física entre as Irlandas, no que se reconheceria como imposição de um *hard border*, ou seja, fronteira severa.

O que merece destaque deste Protocolo é o artigo 3º, que dispõe sobre a CTA, aqui intitulada como Zona de Deslocação Comum, em português:

> Artigo 3º.
>
> Zona de Deslocação Comum
>
> 1. O Reino Unido e a Irlanda podem continuar a celebrar entre si convénios relativos à circulação de pessoas entre os respetivos territórios («Zona de Deslocação Comum»), no pleno respeito pelos direitos conferidos pelo direito da União às pessoas singulares.
> 2. O Reino Unido assegura que a Zona de Deslocação Comum e os direitos e privilégios conexos podem continuar a ser aplicáveis sem afetar as obrigações da Irlanda ao abrigo do direito da União, nomeadamente em matéria de livre circulação para, de e dentro da Irlanda dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da sua nacionalidade (EUR-LEX, 2020).

Por conseguinte, o que se extrai do dispositivo colacionado é a manutenção da dita Zona de Deslocação Comum (Common Travel Area), qualificada como convênio relativo à circulação de pessoas entre os territórios do Reino Unido e da Irlanda, respeitando os direitos já adquiridos em virtude da integração à UE às pessoas singulares. Outrossim, a Irlanda continua sob o abrigo do direito supranacional que emana da União Europeia, razão pela qual o protocolo assegura a aplicação de direitos sem afetar diretamente as obrigações que a República pode vir a ter com a EU (EUR-LEX, 2020).

Destaca-se que o anterior estabelecimento do reconhecimento da CTA no Memorando de Entendimento (MoU) não proferia nenhum efeito legal, não sendo juridicamente vinculativo. Todavia, seu reconhecimento no protocolo, mais especificamente em seu artigo 3º, torna-o vinculativo no aspecto jurídico (MAHER, 2021). Entretanto, essa natureza fragmentada e juridicamente instável, dada a pletora de documentos que o reconhecem, mas nada fazem sobre, demonstra que a CTA continua sendo uma criatura de conveniência politica e administrativa (MAHER, 2021). Essa flexibilidade irracional pode conduzir a uma diminuição de direitos acaso o apoio político que a mesma detém agora rompa ou simplesmente desapareça. São claras, portanto, as razões que demonstram a necessidade da criação de um regime jurídico internacional.

3. A NECESSIDADE DE TRANSFORMAÇÃO DA COMMON TRAVEL AREA COMO INSTRUMENTO AD HOC EM REGIME INTERNACIONAL ESPECÍFICO

O caráter *ad hoc* – ou seja, com destinação específica – da Common Travel Area apresenta uma certa instabilidade e frugalidade frente ao dinamismo que a situação fática do documento demanda. Ao permitir que os cidadãos britânicos e irlandeses possam viajar livremente entre dois Estados (bem como as Ilhas do Canal e a Ilha de Man) e prover uma reciprocidade de direitos e privilégios, espera-se que a fundamentação se ampare em bases mais resistentes do que uma pletora de documentos que o reconhecem, mas nada fazem sobre.

O fato de o Memorando de Entendimento (MoU) reconhecer a CTA, mas não proferir nenhum efeito legal, e logo após o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte atribuir-lhe sentido juridicamente vinculativo, em seu artigo 3º, demonstra a instabilidade e a natureza fragmentada da Zona de Deslocação Comum.

Essa flexibilidade irracional pode conduzir a uma diminuição de direitos acaso o apoio político que a mesma detém agora rompa ou simplesmente desapareça. São claras, portanto, as razões que demonstram a necessidade da criação de um regime jurídico internacional.

Como mencionado em tópico anterior, o reconhecimento da Common Travel Area em uma pletora de documentos (como os tratados da União Europeia, o protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte, e até mesmo o Memorando de Entendimento) afirma sua existência, mas sem lhe dar a concreticidade necessária, afirmando-o como um mero instrumento conveniente em momentos certeiros, e descartado em momentos não interessantes.

Este aspecto frugal pode conduzir a uma diminuição de direitos acaso o apoio político que a mesma detém agora rompa ou simplesmente desapareça. São clarividentes, desta maneira, as razões que demonstram a necessidade da criação de um regime jurídico internacional.

Neste âmbito é que advém a clara necessidade do desenvolvimento da CTA – ou melhor ainda, sua transformação – em um regime internacional especifico.

Conforme já exposto em tópico próprio, os regimes internacionais estão de modo comum conectados à definição do conceito de governança global. Estas mesmas definições estão interrelacionadas, apresentando uma mutualidade e interligação. Entretanto, também demonstram claras distinções uma da outra.

Nesta toada, a governança global se apresenta como de maior amplitude, num termo espécime guarda-chuva, e agrega uma multiplicidade de tentáculos de ação, por assim dizer, havendo em cada um dos seus tentáculos os regimes internacionais, como aspectos específicos de cada medida necessária na esfera fática.

À vista disso, o entendimento fornecido ao conceito de regimes é o de um conglomerado de princípios, normas, regras e procedimentos utilizados para a tomada de decisões quando da convergência de expectativas comuns entre atores internacionais (KRASNER, 1982).

Assim, quando da existência de um problema comum entre atores internacionais cujas expectativas de ação convergem, surge um conjunto de princípios, normas, procedimentos e regras que utilizar-se-ão para a tomada de decisões para lidar com esta situação fática.

Dessa necessidade de se vislumbrar uma solução para um problema comum é que se observa na esfera fática uma variedade de regimes para lidar com as questões específicas e que demandam atenção de atores internacionais diferentes. Cita-se como exemplo o regime da mudança climática, imposto para lidar, obviamente, com as mudanças perpassadas pelo clima na Terra nas últimas décadas e que fazem demandar ações comuns dos mais diversos agentes com intuito de retardá-las e amenizá-las ao máximo.

Mas, fica o questionamento: por que transformar a Common Travel Area (CTA, ou, ainda, Zona de Deslocação Comum) em um regime internacional específico?

Ora, primeiramente, como já citado em momento antecedente, sua volubilidade faz retirar a própria credibilidade da CTA. É impossível em um momento jurídico incerto como o Brexit, que, por mais que tecnicamente concluído em termos notais, ainda reverbera de modo concreto, não resolver de fato algo que se encontra pendente desde sua criação nos anos de 1920.

Além disso, a República da Irlanda encontra-se de certo modo garantida em toda essa situação por integrar o quadro de Estados-membros da União Europeia, e no que diz respeito às zonas de deslocação comum, o resto da Europa tem em favor de si o Acordo de Schengen, enquanto o Reino Unido, se não amparado pela CTA, nada detém.

Segundamente, é sabível que a Common Travel Area existe, entretanto, suas regras e demais provimentos encontram-se descentralizados e ausentes de base duradoura e firme. Já foi observado em momentos preexistentes a suspensão do arranjo *ad hoc* aqui em comento, por anos a fio, como na época da Segunda Guerra Mundial, tendo sido retomado apenas e tão somente anos depois do fim do conflito, em 1952. Tais ações colocam em cheque a existência da CTA.

Havendo um regime internacional estabelecido, ter-se-ão normas, regras, princípios e os devidos procedimentos para regular os aspectos inerentes a CTA. Um mero arranjo se coloca como prejudicial, pois não tem aparente longa duração e se submete a maiores fatores externos de impacto. O regime, em contrapartida, tem intenção duradoura (apropriado, pois se tem o intuito de manter a área de livre circulação por longo período de tempo) e levará a uma facilitação de acordos entre o Reino Unido e a República da Irlanda.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento de regimes internacionais específicos na esfera global apresenta-se como uma ferramenta contemporânea de regramentos em assuntos comuns também específicos para certos atores globais, e faz com que a manutenção de certas subjetividades se torne viável e concretamente possível. Tais ações repletas

de regramentos, princípios, normas e procedimentos auxiliam na tomada de decisões para um regime internacional e facilitam a coordenação de medidas para melhor lhe efetivar.

Doravante, assuntos específicos demandam ações especificas imediatas. A contemporaneidade coloca em cheque diversos acontecimentos diários que podem vir a demandar a criação de um regime internacional especifico.

Neste giro, a saída do Reino Unido da União Europeia largueou uma brecha em inúmeros aspectos para os diretamente envolvidos, quais sejam, a Inglaterra, Irlanda do Norte, País de Gales, Escócia e República da Irlanda, contando ainda as Ilhas do Canal e a Ilha de Man. A indefinição de múltiplas situações, aqui aludindo principalmente a Common Travel Area (CTA, ou, ainda, Zona de Deslocação Comum) faz emergir a necessidade de criação de um regime internacional específico.

Assim se faz frente a instabilidade da CTA. A mesma se apresenta contemporaneamente como um mero arranjo *ad hoc*, não vinculativo e sem forças jurídicas no globo fático. Seu reconhecimento inicial em 2019 com o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MoU*) não lhe dava forças para caminhar com as próprias pernas e garantir-se frente aos efeitos ainda não definidos por completo, na época, do Brexit. Outrossim, o posterior reconhecimento em 2020 com o Protocolo relativo à Irlanda do Norte/Irlanda, em seu artigo 3º, de repente vem afirmar-lhe como juridicamente vinculativa, mas sem lhe dar o arcabouço completo necessário para suas realizações concretas.

Deste modo, com o estabelecimento de um regime internacional específico para o caso em análise torna-se possível obter os princípios, normas, regras e devidos procedimentos para regulamentar a CTA, bem como os processos de tomada de decisão a ela inerentes. Ao invés de permanecer como um mero arranjo – estando este sujeito a ações externas de impacto, sem previsão inclusive de longa duração –, o regime, em contrapartida, tem uma intenção de perpetuar-se no tempo, o que se considera apropriado, haja vista a intenção de manter a área de livre circulação por um extenso período, além de trazer uma facilitação de acordos entre o Reino Unido e a República da Irlanda.

REFERÊNCIAS

CAMPBELL, Kenneth L. Ireland's History: Prehistory to the Present. 1. ed. Londres: Bloomsbury Academic, 2014.

COSTA, José Augusto Fontoura; GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Governança Global e Regimes Internacionais. 1. ed. São Paulo, Almedina, 2011.

EUR-LEX. Document 12019W/TXT (02): ACORDO sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica 2019/C 384 I/01. <Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12019W%2FTXT%2802%29> Acesso em: 24 nov. 2021. EUR-LEX, op. cit.

EUROPEAN COUNCIL – COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. The

Schengen Area explained. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/?utm_source=linkedin.com&utm_medium=social&utm_campaign=20230112-schengen-explained&utm_content=vignette> Acesso em: 12 fev. 2023.

EUROPEAN MOVEMENT. All EU need to know: the Common Travel Area Explained. Disponível em: <https://www.europeanmovement.ie/all-eu-need-to--know-the-common-travel-area-explained/> Acesso em: 29 dez. 2022.

FERNANDES, Isabella Alvares.; FREIRE E ALMEIDA, Daniel. A UNIÃO EUROPEIA E O BREXIT: PARADIGMAS E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DOS NOVOS ACORDOS. 1. ed. New York & Zurich: Lawinter Editions, 2021. v. 1. 221 p.

FERNANDES, Isabella Alvares. Brexit: quebra da governança na União Europeia? In: Alcindo Gonçalves; Daniel Freire e Almeida; Fernando Rei. (Org.). Governança global: desafios e complexidade. 1. ed. Santos: Leopoldianum, 2021, v. 1, p. 53-72.

FERNANDES, Isabella Alvares. O Reino Unido, o Brexit e seu Futuro Pós--União Europeia: Reflexos Internos e Desafios Internacionais. In: Daniel Freire e Almeida; Fabiano Lourenço de Menezes; Olavo de O. Bittencourt Neto. (Org.). AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS TRIBUNAIS NO CONTEXTO DO DIREITO INTERNACIONAL. 1ed.New York & Zurich: LAWINTER EDITIONS, 2020, v. 1, p. 79-148.

FOSTER, R. F. **Modern Ireland**: 1600-1972. 2. ed. London: Penguin Books, 1990.

GONÇALVES, Alcindo. (2011). Regimes internacionais como ações da governança global. Boletim Meridiano 47. 12. 10.20889/3311. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277037515_Regimes_internacionais_como_acoes_da_governanca_global> Acesso em: 12 dez. 2022.

GOV.UK. Common Travel Area: rights of UK and Irish citizens – Information for UK and Irish citizens on their rights under the Common Travel Area arrangements (CTA). 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/common-travel-area-guidance> Acesso em: 12 dez. 2022.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of International Regimes. International organization, v. 41, n. 3. Cambridge, MA: 10 Foundation and the MIT, 1987.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Rev. Sociol. Polít.., Curitiba, v. 20, n. 42. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKFZrDg/?format=pdf#:~:text=de%20regimes%20internacionais.-,Os%20regimes%20internacionais%20s%C3%A3o%20definidos%20como%20princ%C3%ADpios%2C%20normas%2C%20regras%20e,convergem%20as%20expectativas%20dos%20atores> Acesso em: 14 dez. 2022.

MEEHAN, Elizabeth. Free Movement between Ireland and the UK: from the

"common travel area" to The Common Travel Area, Studies in Public Policy, 4, 2000, pp 1-112. Disponível em: <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/60513> Acesso em: 29 dez. 2022.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND THE GOVERNMENT OF IRELAND CONCERNING THE COMMON TRAVEL AREA AND ASSOCIATED RECIPROCAL RIGHTS AND PRIVILEGES. Londres, 08 de maio de 2019. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/800280/CTA-MoU-UK.pdf> Acesso em: 13 fev. 2023.

O PROTOCOLO DA IRLANDA DO NORTE NO CENTRO DAS TENSÕES ENTRE LONDRES E BRUXELAS. Estado de Minas, Belo Horizonte, 08 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/12/08/interna_internacional,1329336/o-protocolo-da-irlanda-do-norte-no-centro-das-tensoes-entre-londres-e-bruxe.shtml> Acesso em 12 fev. 2022.

Capítulo 2

IMPACTOS JURÍDICOS DO BREXIT E DOS NOVOS TRATADOS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O REINO UNIDO

Fábio Gomes Vizine Santiago[1]
Daniel Freire e Almeida[2]

INTRODUÇÃO

Poucos eventos internacionais tiveram a envergadura e a capacidade de impacto jurídico como o *Brexit*. Em seu histórico construtivo, um referendo acalorado em 2016 provisionou ao Reino Unido o início de um longo processo de denúncia ao bloco de integração mais bem sucedido na história, e que serve de modelo para vários outros mundo afora.

Em referido contexto, a saída do Reino Unido da União Europeia (UE) trouxe enorme apreensão acerca das possíveis consequências que esse acontecimento poderia trazer para o cenário europeu e para o mundo como um todo. No mesmo sentido, também, indagações sobre quais seriam os parâmetros e normativas que passariam a reger as relações entre o bloco europeu e as ilhas britânicas, os quais se corporificariam no abrangente *Trade and Cooperation Agreement* celebrado entre as partes, além de outros tratados suplementares como os que atualmente disciplinam o uso de energia nuclear e o intercâmbio de informações sensíveis entre os referidos atores.

Sendo assim, torna-se extremamente relevante buscar compreender quais são os impactos jurídicos que o Brexit trouxe, e quais os efeitos e consequências que podem surgir diante desses novos tratados. Tudo, pois, tópicos essenciais que pretendemos trazer à tona neste capítulo.

Para atingir tais metas, o texto está dividido em quatro partes. Inicialmente, um capítulo trazendo um breve retrospecto dos acontecimentos que levaram ao Brexit e ao processo de separação. No segundo capítulo, aborda-se a transição e o processo de

[1] Discente do Curso de Direito - Universidade Católica de Santos. Bacharel em Relações Internacionais – UNESP (Franca). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Governança Global e Regimes Internacionais.
[2] Pós-Doutor em Direito Internacional pela Georgetown University, Law Center, em Washington DC, Estados Unidos da América (2015-2017). Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (2008-2012). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (1999-2002). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu- Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos. Vice-líder do Grupo de Pesquisa sobre Governança Global e Regimes Internacionais. Advogado, atuando, no Brasil e no exterior, nas áreas de Direito Internacional, Direito Digital e Direito Espacial.

negociação do novo tratado entre Reino Unido e União Europeia, consequência da ruptura. Em seguida, discute-se os impactos e efeitos causados pelo Brexit. Por fim, as repercussões jurídicas dos novos tratados, com as perspectivas e análises da literatura recente. Por fim, apresentamos breves aspectos conclusivos, com contribuições prospectivas acerca do tema.

1. BREXIT: RAÍZES E HISTÓRICO

O "*leave*", para muitos analistas, era improvável de vencer na consulta popular de 2016. Críticos europeus e de outros países já anunciavam a tormenta que assolaria o Reino Unido no caso de se concretizar a saída do país do bloco europeu, o que tornou essa hipótese quase que irracional. Nesse sentido, entender o *Brexit* não prescinde da própria análise da relação que o Reino Unido mantinha com o bloco: uma relação pautada por uma série de percalços.

O Reino Unido se integrou à antiga Comunidade Econômica Europeia em 1972, quando assinou um tratado que lhe garantiu o ingresso ao bloco. Entretanto, desde logo, adesão foi marcada por várias discussões, uma vez que, já em 1975, houve um plebiscito discutindo justamente a permanência do país no bloco. À época, o país se manteve na União Europeia, embora não raras vezes se opondo a um alargamento das competências do bloco e ao aprofundamento dos laços entre os Estados-membros, como por ocasião da implantação da moeda única e da implementação do espaço Schengen, já na década de 90 (SOARES, 2019, p.63).

Entretanto, tais reticências britânicas não foram mera demonstração de discordância com o modelo de integração, mas, sim, estratégias utilizadas pelos diversos governos britânicos que se sucederam ao longo do tempo para conseguir melhorar suas posições dentro do bloco em termos políticos e econômicos, além de preservar seus interesses frente às tendências que levavam a uma maior integração entre os membros da UE. Efetivamente, agindo de tal maneira, o Reino Unido conseguiu se esquivar de uma série de regras e normativas, apenas seguindo as orientações europeias se fosse do seu interesse, em algumas áreas, como em questões de política social e controle de entrada de migrantes (GARCÍA-LOZANO; FUENTE, 2017, p.11). Essa postura negociadora e pragmática, adentrou até mesmo ao século XXI. Em 2016, o então premiê David Cameron, reeleito à época, planejava rever mais uma vez a posição do Reino Unido na União Europeia de modo a diminuir o coro dos que bradavam pela necessidade de se deixar o bloco, pois:

> "Cameron acreditava que as concessões obtidas nas negociações com Bruxelas seriam suficientes para apaziguar os ânimos inflamados no interior do seu partido, apresentando a decisão do Conselho Europeu como uma reforma do relacionamento do Reino Unido com a UE, indo ao encontro de questões recorrentes no discurso dos setores eurocéticos, tais como soberania, imigração, benefícios sociais, e estatuto da praça financeira londrina." (SOARES, 2019, p.68)

Apesar de já esboçado entre o Conselho Europeu e o Governo britânico, não viria a entrar em vigor, pois para isso precisava de uma condição: uma decisão referendada pelo povo do Reino Unido manifestando seu interesse em permanecer na União, o que na realidade, como se sabe, não foi o que aconteceu (GARCÍA-LOZANO; FUENTE, 2017, p.18)

Em 23 de junho de 2016, o Reino Unido foi às urnas para decidir sobre a permanência no bloco europeu. A razão de ser desse referendo se deu em face de uma promessa feita por David Cameron quando ainda disputava as eleições de 2015 para manter-se no poder em conjunto com o partido conservador (GARCÍA-LOZANO; FUENTE, 2017, p.13), em uma tentativa de fazer diminuir o protagonismo de outros partidos de Direita que vinham crescendo no cenário político inglês nos idos dos anos 2010. Um dos mais barulhentos e ácidos era o UKIP, que vinha crescendo nesse contexto. Nesse sentido:

> "Sendo o UKIP um partido unitemático, centrado apenas no abandono da UE, a realização de um voto popular sobre o assunto foi entendida como suscetível de reverter o ascendente deste partido na vida política nacional, ao mesmo tempo que permitiria apaziguar a clivagem sobre a questão europeia entre os deputados conservadores." (SOARES, 2019, p.67)

A discussão social e política que se travava pela permanência e pela saída do Reino Unido abrangia diferentes aspectos. Para os defensores da saída do país do bloco, a UE era um grupo que tolhia mais liberdades e submetia o governo inglês (e seus cidadãos, por extensão) a vários regramentos que diminuíam a soberania do país no cenário internacional. Nesse sentido, apontavam as regras trazidas de Bruxelas como verdadeira intromissão na maioria dos casos, além de pintarem uma situação em que o Reino Unido contribuía muito além do que efetivamente recebia em troca (SOARES, 2019, p.70). Além disso, o tema da imigração também foi muito debatido: para os que defendiam a saída, a questão da imigração não representava apenas a retomada do controle das fronteiras do país, mas também a preservação de postos de trabalho e recursos ingleses que antes eram gastos com países-membros do bloco e, no contexto da crise de refugiados de 2015, com os milhares de estrangeiros que buscavam no continente europeu a saída para uma vida mais digna.

Sobre a questão da imigração, em especial, enquanto pauta política a favor do *Brexit*, alguns autores sustentam que esse tópico é particularmente característico de certo resquício imperialista britânico que, ainda relutando em aceitar uma realidade em que cada vez mais polos de poder surgem no cenário internacional, se escoram em preceitos de suposta superioridade econômica, política, social, racial que remontam a uma época "áurea" pela qual passou o Império Britânico outrora (TOMLINSON; DORLING, 2016 *apud* BACHMANN; SIDAWAY, 2016, p.48).

Aliado a esse fator histórico e cultural, também é de se situar a questão do *Brexit* no contexto de um cenário econômico que se desenvolveu de maneira desigual gerando impactos diferentes de acordo com a classe social. Nesta perspectiva, cidades mais cosmopolitas, como Londres, optaram por ficar no bloco; cidades ao centro e no Norte

do país, abatidas com o processo de desindustrialização que se seguiu ao incremento da interdependência com os demais países do bloco, se sentindo "vencidas", optaram por votar a favor da saída (ALVES; FREIRE E ALMEIDA, 2021, p.41). Assim, a classe trabalhadora, principalmente aquela que residia no interior, e pessoas de idade mais avançada passaram a ficar cada vez mais céticas quanto ao processo de "europeização" (BACHMANN; SIDAWAY, 2016, p.48).

Nesse sentido, García-Lozano e Fuente nos explicam:

> La sociedad británica, como otras europeas, cuenta con escasa movilidad social, de modo que las élites se caracterizan por la continuidad familiar mientras los menos favorecidos se mantienen en el lugar que tradicionalmente han ocupado. Si a esto añadimos que quienes han sufrido las medidas adoptadas para enfrentar la crisis económica han sido precisamente los indicados en último lugar, comprenderemos el motivo por el que los eslóganes de quienes hablan un lenguaje que entendemos y nos gusta escuchar suelen triunfar entre estos sectores sociales. (GARCÍA-LOZANO; FUENTE, 2017, p.20)

Por sua vez, o remain se baseava nos anos de aprofundada integração já passados, nos benefícios da permanência, e nos custos que eventual saída, caso concretizada, poderia trazer ao Reino Unido, embora de maneira mais tímida:

> "Com efeito, a tónica da discussão esteve sempre mais centrada nos temas invocados pelos adeptos do Brexit do que pelos apoiantes da opção europeia. Estes últimos tiveram uma postura que oscilaria entre uma campanha pouco veemente em favor da permanência – na verdade, os partidos de governo britânicos nunca foram europeístas convictos, na asserção continental do termo – e uma estratégia questionável, com o apelo ao voto pela permanência a ser feito de forma negativa, evocando os perigos que a economia britânica enfrentaria caso o eleitorado decidisse pela saída da UE." (SOARES, 2019, p.69)

Fato é que, no fatídico ano de 2016, as ruas falaram e o *leave* ganhou o apoio mínimo necessário para se consagrar. De acordo com dados da Comissão Eleitoral do Reino Unido, em várias regiões o *Brexit* triunfou.

Dessa forma, percebe-se que os discursos em prol da saída lograram atingir mais adeptos em várias áreas do Reino Unido. Compilando os dados e trabalhos desenvolvidos, várias foram as causas que levaram ao *Brexit*. Questões de xenofobia e impactos do desenvolvimento desigual do país (BACHMANN; SIDAWAY, 2016, p.48) foram relevantes, porém não foram as únicas. O quadro normativo oriundo das instituições europeias foi transmitido às pessoas como algo que impedia e travava o desenvolvimento nacional, subjugando os britânicos a Bruxelas, além de não colherem os frutos em proporção aos esforços e gastos com a manutenção da União. Ainda, tem-se que para muitos britânicos a liberdade de locomoção, um dos pilares da UE, não trouxe

benefícios além de comprometer a situação das fronteiras (CONSANI; PÉRSICO, 2019, p.228).

Entretanto, vale destacar que a campanha pela saída apenas apresentava resultados distorcidos do que de fato era a relação entre Reino Unido e União Europeia, mas não trazia como seria o futuro com a efetiva saída. Isto porque, não houve a previsão de um novo referendo para aprovar, ou não, os termos específicos da saída, como o acordo pós Brexit, e os posteriores tratados (3) entre as partes.

Não houve consenso comum entre os ativistas do *Leave* durante o referendo sobre que tipo de *Brexit* o país poderia ter, com ou sem single market, com ruptura completa ou não, sobre a situação da Irlanda do Norte, ou sobre a vontade da Escócia em permanecer na UME.

Em verdade, a proposta de saída não poderia prever como, de fato, esta seria.

Em consequência, consumada a saída pela manifestação explicitada no referendo, restava aos negociadores e ao parlamento tomar as medidas cabíveis para que a ruptura viesse a se concretizar de fato.

2. A TRANSIÇÃO E O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO NOVO TRATADO ENTRE REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA PÓS BREXIT

David Cameron, premiê britânico à época do referendo, foi a primeira vítima do *Brexit*. Diante da manifestação das urnas, acabou renunciando ao cargo que ocupava, dando espaço para que Thereza May assumisse em seu lugar.

Já nos primeiros meses de 2017, a Câmara dos Comuns aprovou uma Lei que garantia a May a prerrogativa de poder ativar o famigerado artigo 50 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, e dar início ao processo de saída, o qual foi formalmente realizado em 29 de março de 201,7 dando fim ao período do Reino Unido na EU, e iniciando longo período de complexas negociações entre os dois atores internacionais em atenção ao disposto no supracitado artigo.

Em seguida, as partes se organizaram para dar início às negociações, determinando princípios a serem seguidos e diretrizes a serem observadas durante esse processo. Enquanto o Reino Unido não estivesse formalmente fora, ainda estaria sujeito às normas e regulamentos advindos do bloco, devendo-lhes obediência, bem como poderia participar das reuniões das instituições europeias, com exceção das deliberações que dissessem respeito às negociações.

A literatura[3] aponta que havia algumas opções de modelos que poderiam servir de norte para o relacionamento futuro entre o Reino Unido e a União Europeia. Dentre eles, costumam ser citados os modelos dos Acordos de Livre Comércio (FTA's, na sigla inglesa) já costumeiramente entabulados pelo bloco, o modelo dos acordos econômicos compreensivos (CETA's na sigla inglesa), o modelo norueguês, o modelo suíço, o modelo turco, e, por fim, a aplicação das normas da OMC como *standard* normativo a ser aplicado.

[3] Vide, neste sentido, FERNANDES, Isabella Alvares; FREIRE E ALMEIDA, Daniel. **A União Europeia e o Brexit: Paradigmas e Implicações Jurídicas dos Novos Acordos.** Lawinter Editions: Nova York, 2021.

Os Acordos de Livre Comércio são uma forma bastante comum entre os atores internacionais. Através deles os contratantes asseguram em suas relações a redução de tarifas e barreiras comerciais, fomentando o comércio entre si, porém não só: "Além de abolir barreiras ao comércio, facilita os investimentos e o fluxo de bens e serviços, também estimulam a cooperação e poderão contribuir para a proteção da propriedade intelectual, e-commerce e um incremento de serviços prestados pelos governos" (COSTA, 2019, p.39). Nesse mesmo contexto, há a possibilidade de se formar um acordo mais abrangente incorporando mais setores ao acordo formando os *Comprehensive Trade Agreements* como o que foi celebrado com o Canadá. Vale ressaltar que os acordos de livre comércio e os CETA's não implicam formas mais avançadas de integração como as típicas de Uniões Aduaneiras, em que temos as Tarifas Externas Comuns, sendo permitido ainda às partes manter relações com outros países sem que isso afete a relação mantida entre si.

Passando a padrões de relacionamentos mais complexos, temos alguns exemplos de acordos formulados com alguns países específicos. O Modelo Turco implicaria a formação de uma união aduaneira com a União Europeia, sendo esta, entretanto restrita apenas a alguns bens, excluindo o setor de serviços, além de exigir da Turquia sua obediência aos padrões europeus para a produção de bens e determinar sua conformidade com a política comercial do bloco. Vale ressalvar ainda que a Turquia não delibera sobre os acordos que a UE estabelece com outros países (COSTA, 2019, p.42). Por outro lado, as exportações conseguem acesso ao mercado comum sem estar sujeito aos controles alfandegários nem regras sobre procedência dos produtos (EMERSON, 2016, p.5). Ainda com relação ao modelo turco:

> "Este sistema implica la obligación de trasponer a la legislación nacional la normativa europea sobre las áreas en las que participe, incluyendo, además, parte de la política de competencia. No tiene derecho a la libertad de servicios ni de trabajadores (en consonancia con la política de inmigración británica), aunque sí prevé ciertos derechos migratorios para que personas turcas puedan residir en países miembros." (FERNÁNDEZ, 2019,p.25)

Prosseguindo, o modelo suíço é pautado por vários acordos bilaterais negociados um a um com o bloco europeu. Essa abordagem segmentadora é vista como uma vantagem política por Fernández (2019, p.24) na medida em que permite ao país verificar quais assuntos pretende aprofundar a integração com o bloco, e quais deseja reservar sua soberania para decidir[4]. Entretanto, Fernández alerta:

> Sin embargo, también debe trasponer la legislación europea en aquellas áreas en las que participe y tampoco posee derecho a voto. También participa en el presupuesto europeo, pero en una

[4] Ainda havia a alternativa trazida pelo modelo adotado pela Noruega. A Noruega faz parte do espaço econômico europeu, mantendo-se dentro do mercado comum e desfrutando das liberdades fundamentais europeias. Ainda, conseguiria negociar com países terceiros livremente, pois tem autonomia para tanto. Entretanto, precisam transpor para dentro de seu ordenamento jurídico boa parte das legislações europeias, tendo a desvantagem de não ter meios para influenciar no processo de formação dessas normas, pois não é um membro da UE (COSTA, 2019, p.40).

cuantía menor que Noruega (FERNÁNDEZ, 2019, p.24)

Por fim, um último cenário seria o uso das normas vigentes no âmbito da OMC para reger as relações entre os blocos. Neste caso, seria o equivalente a uma situação sem acordo, vez que neste caso as normas da Organização Mundial de Comércio são padrões mínimos adotados pelos países participantes, os quais optam por esmiuçar as relações comerciais entre si em acordos bilaterais ou de multilateralidade reduzida. Neste caso, Fernández (2019, p.26) aponta que as empresas britânicas estariam sujeitas às tarifas praticadas pela UE com os países com os quais não possui nenhum tratado comercial, o que aumentaria sensivelmente os custos comerciais, além de estarem sujeitas as empresas inglesas aos padrões de qualidade e técnica exigidos pelo bloco.

Como se observa, muitas eram as opções que se colocavam no debate político como possíveis modelos para o futuro das relações entre União Europeia e Reino Unido, o que explica a dificuldade da tarefa de planejar um novo acordo entre os atores. As negociações foram divididas em duas etapas. Em um primeiro momento, seriam discutidas as questões atinentes à saída efetivamente do Reino Unido da União Europeia. Posteriormente, em uma segunda etapa, já com o Reino Unido formalmente fora da UE, seriam discutidas as questões relacionadas às futuras relações entre os dois atores. Como resultado da primeira etapa, foi elaborado o acordo de saída (*Withdrawal Agreement)* e o resultado da segunda etapa se cristalizou sob a forma do principal Tratado que rege as relações entre Reino Unido e União Europeia (Trade and Cooperation Agreement)[5].

O acordo de saída estabeleceu um período de transição até que se ultimasse um novo acordo entre União Europeia e Reino Unido disciplinando as relações entre ambos para o futuro. Entrando em vigor em 31 de janeiro de 2020, pelo acordo, o Reino Unido se comprometia a seguir as normativas estabelecidas no âmbito da União Europeia (Artigo 127), incluindo os acordos internacionais entabulados pela UE com seus parceiros internacionais (Artigo 129) até o final do período de transição, o qual estava previsto para 31 de Dezembro de 2020 (Artigo 126). Além disso, outros pontos foram abordados, como por exemplo, liquidação de obrigações financeiras por parte dos britânicos junto ao bloco europeu, direitos dos cidadãos britânicos em territórios dos Estados-Membros da UE e vice-versa, garantias do não estabelecimento de fronteiras rígidas entre a Irlanda e a Irlanda do Norte (para não vulnerar os acordos que puseram fim aos embates travados nessa região, décadas atrás) dentre outras questões que surgissem como decorrência do processo de separação (FERNANDEZ, 2019, p.14).

Feita a separação, passou-se à fase de negociação sobre o novo arcabouço jurídico, regulatório e comercial que nortearia as relações entre UE e Reino Unido. Interessante notar que havia uma divergência de expectativas entre as agendas britânicas e europeia: enquanto os Europeus foram muito mais ágeis (seu primeiro esboço de acordo estava finalizado em 12 de Março de 2020) e pretendiam um tratado mais abrangente e que tentava fazer com que os ingleses não se afastassem muito do padrão regulatório

[5] Sobre as opções de acordo, as fases de integração regional, e sobre as implicações dos novos acordos, convidamos à leitura de: FERNANDES, Isabella Alvares; FREIRE E ALMEIDA, Daniel. **A União Europeia e o Brexit: Paradigmas e Implicações Jurídicas dos Novos Acordos.** Lawinter Editions: Nova York, 2021.

e normativo adotado pelo bloco, os ingleses tardaram a se engajar nas negociações, e propuseram um acordo mais restrito em termos de escopo, visando resguardar a tão aclamada soberania diante dos regulamentos e diretivas europeus (FABBRINI, 2020, p. 2).

Essa situação foi intensificada com os atritos políticos inerentes a um processo de negociação desta envergadura, e pela pandemia da COVID-19, o que foi agravado ainda mais com o anúncio de que o Reino Unido não tinha interesse em prorrogar o período de negociações inicialmente estipulado no acordo de saída, o qual se consumaria em 31 de dezembro de 2020. Fabbrini (2020, p. 6) expõe que em meados de junho, enquanto o Reino Unido informava que não iria impor barreiras tarifárias e entraves regulatórios de uma só vez, optando por fazê-lo de modo escalonado e paulatinamente, o bloco europeu dizia que, com ou sem acordo, ao final do período de transição, todas as barreiras estariam vigentes, além de já alertar todos os Estados-Membros do bloco para a chance real de um *Hard Brexit*, isto é, o desembarque dos ingleses sem haver um tratado regulando a relação futura entre ambos.

Um grau a mais de tensão se deu quando da proposta da *International Market Bill*, uma Lei que a pretexto de garantir condições seguras para que o Reino Unido conseguisse diminuir os efeitos de um *no deal*, violava alguns compromissos firmados quando do Acordo de Saída, em específico com relação a não retomada de procedimentos aduaneiros e de fronteira entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda, proposta esta que, ao final, foi alterada, retirando de seu texto os trechos problemáticos.

Entretanto, as negociações não pararam a despeito desses embates, mas trouxeram enorme apreensão, pois somente em 24 de Dezembro de 2020, após um ano turbulento de discussões, o *Trade and Cooperation Agreement* (TCA) tinha sido finalizado. e junto com ele dois outros acordos específicos relacionados a questões nucleares e de segurança da informação. De maneira sintética, pode-se dizer que o TCA evitou uma ruptura brusca na relação entre europeus e ingleses, estabelecendo a eliminação de tarifas e a redução de barreiras em geral, desde que condições mínimas fossem atendidas, além de estabelecer um patamar mínimo de cooperação em áreas estratégicas; o que, mesmo assim, não representa uma alternativa tão atraente quanto seria a liberdade de circulação de pessoas e de capital típica das relações intrabloco (FABBRINI, 2020, pp 12-13).

Não raras vezes, ambas as etapas foram retratadas como uma espécie de corrida contra o tempo, principalmente por parte dos britânicos que tinham na UE seu principal parceiro e mercado. Quando da negociação dos novos tratados, já próximo do final do período de transição (dezembro de 2020), o *Office for National Statistics* identificou um crescimento no número de estabelecimentos que começaram a aumentar seus estoques, o que se deu em parte por conta das incertezas geradas pelo *Brexit*, mas também pela situação causada pela Covid-19.[6]

[6] OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. Did UK firms stockpile items ahead of the brexit deadline? Disponível em: https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/didukfirmsstockpileitemsaheadofthebrexitdeadline/2021-02-01 Acesso em: 02 jan.2023.

3. IMPACTOS JURÍDICOS DO BREXIT

A saída de um país de um bloco econômico por si só seria um evento importante no cenário internacional, porém, em se tratando de ser o Reino Unido a sair da União Europeia, esse fato assumiu dimensões maiores, por se tratar de uma primeira dissidência dentro do bloco de integração mais bem sucedido do mundo. Esse fator revelou-se importante, uma vez que fortaleceu o discurso dos separatistas que vinham cogitando a hipótese de secessão dentro de seus respectivos países, como por exemplo na França.

Além desse primeiro impacto de caráter político e simbólico, a literatura cita outros relevantes. Fernández (2019) aponta que o Reino Unido recupera competências que antes haviam sido total ou parcialmente cedidas aos órgãos do bloco, podendo dispor sobre questões imigratórias, ao passo que sua moeda sofreu uma depreciação, o que prejudicou o consumidor britânico. Em relação à agenda de segurança e defesa, Whitman (2016, p.44) aponta que não há grandes impactos, uma vez que o Reino Unido, apesar do seu potencial, não se engajava com afinco nas atividades dos órgãos investidos para o desempenho de políticas e atividades dentro do sistema europeu, preferindo manter seus esforços e atenção voltados para as atividades tomadas dentro da estrutura da OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Do ponto de vista da UE, a saída do Reino Unido representa, além de um possível sinal de enfraquecimento da coesão interna do bloco, a perda de um importante contribuinte ao orçamento do bloco, o que levará a tomada de decisão sobre como proceder diante disso, isto é, se será necessário repassar aos demais Estados-Membros uma parcela do que antes era da incumbência do Reino Unido pagar, compensando a ausência desse montante, ou se o bloco manterá o atual rateio de despesas e contribuições (FERNÁNDEZ, 2019, p.33). Do ponto de vista das políticas de defesa e segurança, ao deixar o bloco, a UE perde um membro com capacidade militar e diplomática de grande relevância (WHITMAN, 2016, p.44).

Além dos citados acima, e para cumprir os objetivos do presente capítulo, passa-se à análise dos demais impactos jurídicos do *Brexit*, os quais também são notáveis nas mais variadas áreas.

O primeiro e mais evidente impacto será o causado no plano legislativo, pois com a saída do bloco, o Reino Unido não mais estará sujeito a nenhuma norma que venha dos órgãos da União, retomando assim a tão exaltada plena soberania a que aludiam os defensores do *leave*. Entretanto, essa "ruptura" há de ser contextualizada a fim de se evitar que se tenha uma impressão maior do tamanho do problema do que ele efetivamente tem. Antes de mais nada, vale ressaltar que o Direito Comunitário Europeu é formado por dois grandes grupos de normas: o Direito Primário/originário e o Direito Secundário/Derivado. O primeiro deles é formado pelos tratados constitutivos da União Europeia, bem como documentos de estatura internacional assinados pelos Membros como a Carta de Direitos aplicável a eles; o Segundo é composto pelas normas oriundas dos órgãos constitutivos da União Europeia e os tratados assinados entre o bloco e outros países. Em particular, duas espécies de normas derivadas são

fundamentais de serem apontadas: as Diretivas e os Regulamentos. As Diretivas são normas criadas pelo bloco, mas que precisam ser transpostas à legislação nacional dos países-membros, enquanto os Regulamentos não precisam desse tipo de internalização, pois são aplicáveis diretamente aos membros (KADES JÚNIOR, 2019, p. 65).

Como dito acima, as Diretivas devem ser internalizadas pelos membros e, portanto, viram legislação nacional. Por consequência, não estão sujeitas à perda de eficácia pelo simples fato de o Reino Unido ter saído do bloco, uma vez que funcionam exatamente igual à legislação criada desde o começo pelos britânicos. Nesse sentido, estima-se que quase 40% das normas em vigência no Reino Unido são de Direito Comunitário (FELD, 1972; TEIXEIRA, 2017; REINO UNIDO, 1972; *apud* KADES JÚNIOR, 2019, p.59). Dessa forma, a maneira pela qual essas Leis teriam de deixar o ordenamento jurídico seria através de suas respectivas revogações, o que fica sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade do governo britânico, que talvez não ocorra de maneira tão brusca, uma vez que essa internalização de legislação europeia ocorreu ao longo de décadas e contribuiu para a formação de um regime compatível entre os atores, facilitando a relação entre eles.

No plano empresarial e econômico, houve impactos na chamada "liberdade de estabelecimento" garantida no âmbito da União Europeia. Sua previsão vem colocada no artigo 49 do Tratado de Funcionamento da União Europeia e consiste no Direito que qualquer nacional de um Estado-Membro do bloco tem de se estabelecer em qualquer território de um Estado-Membro com fins econômicos, desde que preencha os requisitos determinados pela Autoridade Pública competente, como se nacional daquele país fosse. Tal liberdade busca eliminar as medidas discriminatórias que eventualmente limitem a livre circulação das pessoas e restrinjam de algum modo o seu direito de se estabelecer ou participar da prestação de serviços em qualquer país da comunidade (DE CAMPOS; DE CAMPOS, 2004, p. 578).

Embora bastante ampla, essa liberdade teve seus contornos mais bem definidos pela via jurisprudencial no sentido de estabelecer que os requisitos para o exercício de atividade econômica em um país do bloco só seriam reconhecidos se as medidas limitadoras adotadas fossem aplicáveis de modo não discriminatório (abrangendo a nacionais e estrangeiros indiferentemente), e estivessem amparadas em razões de interesse geral, e fossem efetivamente adequadas e necessárias para perseguir o fim a que se propõem (GAREA, 2017, p.27-28).

Essa construção jurídica abrange não só a possibilidade de qualquer pessoa oriunda de um país do bloco conseguir abrir uma empresa em outro, mas também a possibilidade de uma empresa conseguir transferir sua sede social para outro país sem precisar refazer os atos constitutivos, pois já eram dotadas de personalidade jurídica pelo ordenamento de outro Estado-Membro antes (GAREA, 2017, p.29), além da criação de filiais e sucursais das empresas em outros países. Em verdade, trata-se de benefício fundamental na seara empresarial.

Embora o Tratado de Funcionamento da UE conceda a liberdade de estabelecimento às empresas, acaba deixando ao legislador nacional o estabelecimento dos critérios que orientarão a formulação das normas de Direito Empresarial. Nesse sentido,

os países europeus adotam duas formas de orientação jurídica sobre o tema: a primeira delas é baseada na chamada *Incorporation Theory*, pela qual a Lei aplicável à empresa é aquela definida no momento de constituição da Sociedade pelos sócios; a segunda é denominada *Real Seat Theory,* estabelecendo que o regime jurídico aplicável a dada empresa é aquele do país em que ela atua (GAREA, 2017, p.32-34).

Nesse contexto, o principal impacto causado pelo *Brexit* se refere à situação em que as empresas britânicas operantes na UE ficarão, uma vez que a liberdade de estabelecimento só é aplicável dentro do espaço do bloco europeu e as sociedades britânicas só poderão atuar plenamente se promoverem sua adequação aos regramentos específicos de cada país, em especial aqueles que adotam a *Real Seat Theory,* valendo contra si normas discriminatórias, como exigência da equivalência de regimes de regulação, normas de proteção à concorrência, exigências técnicas e demais requisitos que não seriam permitidos à luz da vigência da liberdade de estabelecimento (GAREA, 2017, p.53). Assim, se uma empresa britânica for operar em um país que se paute pela *Real Seat Theory* precisará se adequar às normas específicas desse país, incluindo questões atinentes a quantidade de sócios, responsabilidades, normas a serem observadas pelos administradores da sociedade, sob pena de a empresa ser considerada irregular e estar sujeita a normas que trazem mais riscos para os sócios, como por exemplo, responsabilidade ilimitada dos sócios (BÖCKLI, DAVIES, FERRAN *ET AL,* 2017, p.13).

Relacionado a essa questão empresarial, temos um impacto regulatório no ramo de serviços financeiros prestados pelo Reino Unido, o qual é um dos ramos mais importantes de sua economia, sendo os ingleses, quando ainda parte do bloco, um importante centro financeiro mundial, atuando como captador de recursos estrangeiros para o bloco europeu (atraindo portanto um alto nível de investimento estrangeiro direto), uma vez que suas regras eram mais simples e principiológicas, além de terem acesso aos mercado único na condição de Estado-Membro.

A seu turno, um impacto importante foi que, como membro, o Reino Unido tinha a prerrogativa do chamado "Passaporte Comunitário", isto é:

> "um conjunto de regras comuns, estabelecidas em vários regulamentos europeus, que lhes possibilita o exercício da sua atividade e prestação dos seus serviços financeiros em toda a UE. Esta faculdade é concedida mediante uma única autorização do seu regulador – também denominada por Autoridade Nacional Competente (NCA, do inglês, National Competent Authority) -sem necessidade de autorizações locais adicionais e confere ao Estado-Membro de Estabelecimento - Estado de Origem - direitos de acesso ao mercado único europeu, quer através de sucursais ou numa base transfronteiriça, sem que o Estado-Membro de Acolhimento possa determinar quaisquer requisitos adicionais (ainda que, quando necessário, se possam aplicar regras adicionais de conduta)" (ALVES, 2019, p.39)

Entretanto, com a saída, essa relação mudou, uma vez que os britânicos não mais terão acesso ao Mercado Único, devendo, para que possam operar, se sujeitar ao

Regime de equivalência regulatória, o qual permite a atuação de empresas de terceiros Estados no espaço europeu, mediante certificação da Comissão Europeia de que esses países possuem em seus ordenamentos práticas semelhantes ao que se emprega na UE (ALVES, 2019, p.40)[7].

Outro ponto em que o *Brexit* se fará sentir, de forma impactante, será o âmbito da circulação de pessoas. Um dos aspectos mais famosos da União Europeia é precisamente a liberdade de circulação que os membros da União Europeia concedem aos seus cidadãos permitindo que nacionais de diferentes localidades do bloco possam visitar, estabelecer residência e trabalhar em outros países membros. Com a saída dos britânicos, isto deixa de valer para eles, pois deixa-se de aplicar as disposições do bloco. Além da perda da liberdade de circulação, também há o impacto aos nacionais dos membros da UE que se dirijam ao Reino Unido, uma vez que passam a enfrentar dificuldades para permanecer no país, visto que agora precisarão passar pelos procedimentos burocráticos para regularizar a permanência no país, os quais são em número muito superior à capacidade dos funcionários do Estado Inglês de processar (SHAW, 2018, p.158)[8].

E até mesmo a cooperação em matéria ambiental sofreu reverberações causadas pelo *Brexit*. Vale dizer que mesmo a nível regional a questão ambiental não foi pautada desde os primórdios da União, tendo sido associada em um primeiro momento como pauta que auxiliaria no desenvolvimento do mercado único, e só posteriormente recebendo um enfoque próprio, principalmente com o Tratado de Lisboa (GEHRING; PHILLIPS, 2018, p. 4). Nesse sentido, o referido documento internacional traz em seu artigo 191 as diretrizes de uma política ambiental, a qual tem por objetivo a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; a proteção da saúde das pessoas; a utilização prudente e racional dos recursos naturais; e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas. Embora a UE detenha competência para lidar com questões ambientais em nível regional, nada impede que os membros do bloco atuem adotando medidas mais rigorosas, pois a eles pertence essa competência suplementar, segundo previsão do artigo 193 do Tratado de

[7] Tal ordem de consequências demonstra uma dificuldade adicional para a atuação das empresas relacionadas aos serviços financeiros. Ao perder o passaporte, terão as empresas que se submeter ao regime de equivalência, o que implica a submissão aos padrões europeus, além de terem de passar por um processo de avaliação mais moroso pela Comissão e que, mesmo sendo bem sucedido, poderá ser revogado posteriormente. Como consequência, as empresas podem deslocar suas sedes ou estabelecer filiais e sucursais em países membros da UE para continuar a desfrutar do passaporte comunitário, o que levará a perda de relevância de Londres enquanto centro financeiro para outras cidades europeias (ALVES, 2019, p.41).

[8] Shaw (2018, p.160) indica que em nome da política defensora da soberania inglesa que motivou o *Brexit*, o Reino Unido teria um problema de falta de pessoas para assumir os postos de trabalho no país, visto que uma boa parcela do mercado de trabalho inglês se utilizava da mão de obra que vinha de outros países do bloco, mais barata do que a inglesa. Em relação a direitos trabalhistas, as diretivas oriundas dos órgãos europeus contribuíram para o fortalecimento desses direitos no Reino Unido e em alguns casos até mesmo forçando-os ao estabelecimento desse tipo de amparo, servindo como padrões mínimos a serem observados pelo legislador inglês e pelos empregadores em suas relações laborais (COUNTORIS, EWING; 2021; p.25). Assim, *o Brexit* retardará a evolução de medidas normativas visando o aprofundamento das conquistas trabalhistas no Reino Unido, que até então se deviam muito a produção normativa no âmbito europeu.

Funcionamento da UE. Com o fim da participação do Reino Unido, em tese, o Reino Unido está mais livre para agir, embora ainda tenha que manter em mente os compromissos internacionais assumidos pelo país em cúpulas internacionais, COPS e outras iniciativas, o que certamente impedirá grandes retrocessos em questões ambientais.

4. IMPACTOS JURÍDICOS DOS NOVOS TRATADOS

Desde já deve ser mencionado, que os impactos que o *Brexit* causaria já eram uma matéria muito debatida há tempos pelos atores políticos e pelos acadêmicos do mundo todo. Os problemas colocados foram muito ponderados pelos atores políticos e responsáveis pelas negociações de ambos os lados envolvidos e certamente fizeram com que um consenso sobre o novo relacionamento que surgiria entre o Reino Unido e a União Europeia fosse almejado, para que se mitigasse os efeitos negativos da separação.

Nesse contexto, surgiram três tratados: o Acordo de Cooperação e Comércio (*Trade and Cooperation Agreement,* TCA na sigla em inglês) e dois outros acordos sobre uso pacífico e seguro de energia nucelar e sobre a proteção de dados confidenciais, respectivamente, os quais, de maneira geral, têm a hercúlea tarefa de suprir a lacuna deixada pelo *Brexit*.

O TCA, mais relevante acordo, estabelece as bases da relação entre o Reino Unido e a União Europeia em uma variedade de tópicos, inclusive, a despeito das pressões nacionalistas que motivaram o voto do *leave* em 2016. Cabe notar que o Tratado prevê uma relação bastante institucionalizada entre as partes através da figura do *Partnership Council*, um órgão composto por membros do governo britânico e da comissão europeia com o objetivo de tomar medidas e fiscalizar o cumprimento do TCA e de eventuais tratados em separado que venham a surgir em caráter suplementar e dos diversos comitês que também foram criados para propor medidas e lidar com questões afetas ao seu tema. De acordo com o artigo 10, o *Partnership Council* e os comitês podem tomar decisões, as quais terão efeito vinculante para ambas as partes e para os órgãos criados no âmbito do Tratado em comento.

Em termos de comércio, o TCA buscou manter ao máximo a liberalização, eliminando as tarifas entre as partes, porém estabeleceu regras de origem que deverão ser observadas para que possam ter efeito[9], além de não ter tratado de maneira suficiente sobre as questões procedimentais alfandegárias, ambos os aspectos trazendo custos operacionais relevantes para o comércio entre os atores (AYELE; GASIOREK; HOLMES *et al,* 2021, p.2). Vale ressaltar, porém, que essa ordem de normas representa um verdadeiro marco, uma vez que é a primeira vez que o bloco concordou com um grau pleno de liberalização, sem imposição de cotas, o que não se verificava em nenhum

[9] Sobre isso, o capítulo 2, do título 1da parte 2 do TCA, dispõe sobre as regras de origem, determinando que serão considerados como oriundos de uma das partes aqueles produtos que foram totalmente obtidos ou coletados dentro do território de uma das partes, ou que foram produzidos em uma das partes a partir de matérias-primas também obtidas nesse espaço, ou ainda que tenham sido produzidos em território de uma das partes mesmo que a partir de outros produtos fabricados em outros lugares que não estejam amparados pelo TCA, desde que os requisitos do Anexo 3 do Tratado sejam atendidos, o qual traz uma série de requisitos específicos a depender do produto em análise.

acordo celebrado com seus demais parceiros comerciais (FERNANDES; FREIRE E ALMEIDA, 2021).

Nessa linha, da saída do bloco onde detinha liberdade plena para atuar em qualquer país membro, o Reino Unido experimentou, mesmo com tratados que prezassem por uma parceria continuada, uma diminuição no seu volume de trocas com os parceiros europeus: aponta-se que houve uma queda de 25% no volume de importações feitas pelos britânicos durante 2021, enquanto o volume de exportações ao bloco foi menor e apenas temporário.[10]

Ainda no âmbito comercial, o novo Tratado não dispõe de maneira ampla sobre equivalências de padrões regulatórios acerca da qualidade dos produtos comercializados. Salvo algumas exceções pontuais, para as quais a emissão dos certificados pelas próprias autoridades inglesas e a indicação de um responsável sediado no território dos membros da União já serão suficientes, a regra é a de que, para que os produtos possam adentrar a UE, terão de satisfazer os padrões normativos e regulatórios pertinentes para cada caso, além de passar pelos procedimentos de validação das agências europeias (AYELE; GASIOREK; HIOLMES *et al*, 2021, p.7).

Além de questões comerciais, o TCA também contém uma série de compromissos a serem posteriormente efetivados pelas partes. Nesse sentido, estabelece um compromisso das partes em agir de modo a contribuir para o desenvolvimento de energias mais eficientes, inclusive para o fim de combater as mudanças climáticas que afligem o meio ambiente. Em adição, de maneira bastante vaga, o Reino Unido e a União Europeia assumem alguns compromissos de ordem principiológica, por exemplo, quando entendem que a promoção do comércio internacional deve estar orientada para o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.

Quanto a mobilidade de pessoas, o TCA trata do assunto, não como um tópico autônomo, mas como um tema que está relacionado com as relações comerciais entre os atores, por estar inserido como um capítulo do título do Tratado que aborda essas questões comerciais. Enquanto antes a liberdade de circulação era uma regra, permitindo que pessoas do bloco pudessem se mover livremente em seu interior, com o TCA uma nova situação se instalou. O TCA prevê uma liberdade de locomoção reduzida, pois está circunscrita às pessoas que viajam a negócios ou então para prestar algum serviço no território de uma das partes, revelando o caráter temporário dessa permanência. Quaisquer pessoas que pretendam migrar, fora das circunstâncias relacionadas ao âmbito comercial deverão passar pelos procedimentos padrões de imigração, buscando pelos vistos, iniciando os procedimentos para imigração (BARNARD; LEINARTE, 2021, p.13).[11]

[10] ASKEW, Joshua. **Brexit agreement caused 'major disruption' to EU-UK trade, finds study.** Euronews. Disponível em: https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/26/brexit-agreement-caused-major-disruption-to-eu-uk-trade-finds-study Acesso em 04 jul.2022

[11] Como consequência da perda da liberdade de locomoção, um aspecto curioso que se mostrou ao longo de 2021 foi a escassez de motoristas, já que a maioria desses profissionais vinha de outros países da União Europeia. Assim, em meados de setembro, a imprensa apontava que o Reino Unido enfrentava uma possível situação crítica de escassez de alimentos, em razão da falta de motoristas habilitados e credenciados para adentrar o país. FAULCONBRIDGE, Guy; JACK, Victor; MACLELLAN, Kylie. **Com filas em postos, Reino Unido promete resolver falta de caminhoneiros**. CNN Brasil. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/com-filas-em-postos-reino-unido-promete-resolver-falta-de-

Frise-se que essa situação de falta de mão de obra incluiu motoristas, coletores de uvas que trabalhavam nos vinhedos ingleses, até então provenientes de outros países europeus como a Romênia, açougueiros que trabalhavam nas plantas de processamento, abatendo os porcos, entre outros. A falta de profissionais dessas áreas levou o governo britânico a emitir vistos temporários a mais de 800 trabalhadores, para que suprissem as ausências laborais no país.[12]

Em termos de direitos trabalhistas e sociais, o TCA traz algumas disposições também nos capítulos 6, 8 e 9 do título XI, do tópico 1, da Parte 2. O artigo 387 impõe a vedação ao retrocesso em termos de direitos nas searas trabalhistas e sociais. Pelo dispositivo, fica claro, que as partes não podem diminuir o grau de proteção e benefícios aos seus cidadãos de modo a afetar os níveis de comércio e investimento entre as partes, nem negligenciar o efetivo cumprimento da legislação trabalhista vigente à época do fim do período de transição. Entretanto essa vedação ao retrocesso se impõe apenas aos tópicos dos direitos fundamentais trabalhistas, padrões de saúde ocupacional e segurança do trabalho, condições de emprego, acesso a informações por parte do empregado em face de seu empregador e reestruturação de empreendimentos. Por esse motivo, alegam alguns autores que essa cláusula colocada, embora nobre, acaba sendo bastante limitada e condicionada ao impacto no comércio e nível de investimentos para que possa ser invocada (COUNTOURIS, EWING, HENDY; 2021, p.2). Apesar dessa cláusula de não regressão com vigor reduzido, o TCA reforça que as partes se comprometem a cumprir os Tratados internacionais em matéria trabalhista, cumprindo com os padrões normativos adotados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e demais legislação internacional pertinente.

No âmbito da liberdade de estabelecimento e dos problemas discutidos acima pela literatura sobre a questão da mobilidade de empresas no cenário pós-*Brexit*, o TCA aborda o assunto no Título II da parte 2 do Tratado, reservado ao tema dos serviços e investimentos. De acordo com as definições trazidas no próprio documento, o conceito de estabelecimento engloba a constituição e aquisição de uma pessoa jurídica ou a criação de subsidiárias e filiais dentro do território de uma das partes, *estando ele imerso na economia do país em que desenvolve suas atividades de maneira duradoura e evidente* (Artigo 124, item "h"). Por sua vez, o conceito de pessoa jurídica para os fins do TCA vem disposto no item "k" do mesmo artigo, sendo que serão pessoas jurídicas abrangidas pelo TCA aquelas empresas constituídas de acordo com as normativas da UE, ou de um de seus membros, ou ainda do Reino Unido, substancialmente atuantes em seu território[13].

caminhoneiros/ Acesso em 04 jul. 2022

[12] *Vide* ASKEW, Joshua. **A year since Brexit: English winemakers get creative to beat 'nightmare' labour shortages.** Euronews. Disponível em: https://www.euronews.com/2021/12/29/a-year-since-brexit-english-winemakers-get-creative-to-beat-nightmare-labour-shortages Acesso em: 04 jul. 2022, *Vide* JOLY, Josephine**. Pigs pile up as Brexit and COVID leave UK farms with butcher shortfall.** Euronews. Disponível em: https://www.euronews.com/2021/10/14/pigs-pile-up-as-brexit-and-covid-leave-uk-farms-with-butcher-shortfall Acesso em 04 jul.2022

[13] Em ambos os conceitos, verifica-se que a preocupação dos negociadores europeus foi no sentido de coibir a simples criação de empresas de prateleira no bloco por parte de empresários ingleses simplesmente para que possam usufruir dos benefícios advindos da liberdade de circulação e estabelecimento, os quais são usufruídos pelas empresas criadas na própria UE. Ao associar os conceitos de Estabelecimento

No tocante aos direitos garantidos pelo TCA, embora não exista mais a liberdade de estabelecimento nos moldes do Tratado de Funcionamento da UE, ainda assim garante-se um tratamento igualitário a ser dispensado pelas partes às empresas, evitando discriminações entre empresas inglesas e as empresas criadas em um país membro do bloco e entre empresas de uma das partes contratantes e empresas de um terceiro país. Além dessa regra geral, também há de se consignar que o TCA não permite que qualquer das partes estabeleça exigências quanto ao desempenho e políticas a serem adotadas pelas empresas em seus territórios quanto a volume de exportações, retenção de produtos para o mercado interno, exigências de comprar ou consumir produtos em sua cadeia produtiva oriundos de empresas nacionais, indicação de membros de órgãos de administração das empresas de determinada nacionalidade, dentre outras limitações.

Com relação a operações no mercado financeiro, embora o TCA não traga disposições que possam suprir a lacuna causada pela ausência do passaporte comunitário outrora aplicável às empresas inglesas[14], Moloney (2021, p. 5-6) aponta que o acesso ao mercado financeiro europeu por parte de agentes financeiros ingleses continua mais custoso operacionalmente, na medida em que a adequação aos padrões regulatórios europeus ainda é aplicável em sua plenitude, cabendo apenas a esse tipo de ramo comercial as normas mais gerais e abrangentes previstas no âmbito da OMC. Como reação a esse estado de coisas, o mercado reagiu logo no início da entrada em vigor de maneira a mitigar essas dificuldades adicionais:

> "On the first day of trading after the end of the transition period (January 4 2021), trading venues reported on a large shift in liquidity (or trading activity) from leading UK trading venues to EU venues. Almost €6 billion of share dealing in EU companies moved from the UK to EU trading venues, representing a major shift in trading patterns, with some venues reporting that nearly all euro-denominated share trading had shifted over the New Year (MOLONEY, 2021, p.5)

O meio ambiente também mereceu algumas linhas no capítulo 7, do título XI, do tópico 1, da parte 2 do TCA, porém de maneira bem sucinta e sem muitas normas concretas, mas apenas compromissos internacionais já assumidos pelas partes[15]. No

e Pessoa Jurídica com o exercício de atividade econômica real no lugar em que estão, evita-se que sejam criadas outras empresas que existam apenas formalmente, sem desempenharem atividades empresariais especificamente (SØRENSEN, 2021, p.10).

[14] O TCA, de fato, também não trouxe medidas concretas a fim de definir um regime de equivalência regulatória adaptado para os ingleses, contentando-se apenas em estabelecer compromissos mais abrangentes de adotar medidas para combater evasão de divisas, lavagem de dinheiro dentre outras condutas criminosas, além de reforçar a prerrogativa de qualquer das partes de adotar medidas regulatórias para proteger investidores e garantir a estabilidade do seu sistema financeiro; e permitir que as partes possam operar nos territórios de sua semelhante, sem discriminações, salvo o atendimento aos requisitos regulatórios que seriam aplicáveis aos nacionais do país.

[15] Ambos se comprometem a seguir os tratados internacionais que disciplinam as questões climáticas, como por exemplo as declarações da RIO 92, a Convenção sobre diversidade biológica e demais documentos internacionais sobre o tema, além de estabelecerem alguns princípios em específico como importantes, como o princípio de que a proteção ambiental deve ser integrada nas demais políticas implementadas

entanto, assim como na seara trabalhista, UE e Reino Unido assumiram o compromisso de não regredirem em termos de proteção ao meio ambiente nem de reduzirem os meios de fazerem valer essas normas em seus territórios. Além disso, também é esperado que as partes tenham um sistema de crédito de carbono efetivo a partir de janeiro de 2021.

Nesse sentido, FERNANDES e FREIRE E ALMEIDA (2021, p.149) afirmam que o Acordo inclui compromissos recíprocos com metas de redução de emissões de gases com efeito de estufa, mas com a manutenção de seus próprios sistemas de precificação de carbono para ajudar a cumprir as metas climáticas.

Embora o TCA seja o principal tratado que rege num nível básico as relações entre o Reino Unido e União Europeia, o próprio documento estabelece que é possível haver tratados suplementares que tenham objetos mais específicos, hipótese em que esses tratados suplementares serão parte integral do arcabouço normativo que rege as relações bilaterais entre ambas as partes. Nesse sentido, junto com o próprio TCA, foram também celebrados dois outros tratados suplementares: O Acordo sobre procedimentos de segurança no intercâmbio e proteção de informações sigilosas (Doravante referido como tratado sobre Segurança da Informação); e o Acordo sobre cooperação no uso pacífico e seguro da energia nuclear (Doravante referido como tratado sobre cooperação em matéria nuclear), este último celebrado entre o Reino Unido e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

O Tratado sobre Segurança da Informação tem por objetivo estabelecer obrigações e procedimentos para que as instituições inglesas e europeias possam circular entre si informações sigilosas, sempre garantindo que essas informações não sejam extraviadas ou tornadas públicas sem que haja a autorização da outra parte. De modo geral, pelo tratado, exige-se que as partes se assegurem que os oficiais do governo transmitam informações eletrônicas de maneira criptografada, além de se comprometerem a investigar e informar a autoridade competente da parte contrária em caso de alguma das informações sigilosas extraviarem ou serem publicadas de alguma forma[16].

Com relação ao tratado assinado entre o Reino Unido e a EURATOM, verifica-se da leitura do artigo 1° que o documento objetiva estabelecer um arcabouço normativo que promova a cooperação sobre o uso da energia nuclear de maneira benéfica para todos, privilegiando a reciprocidade entre os contratantes. Tal cooperação envolve uma série de aspectos, dentre os quais pode-se citar a facilitação do comércio, o suprimento de matérias nucleares e não nucleares, transferências de tecnologia, e diretrizes sobre proteção física contra radiação. As partes reforçam seu compromisso com demais tratados que abordam a temática da segurança nuclear e de proteção física contra radiação, entretanto também trazem compromissos mais concretos. No artigo 10, temos uma

pelas partes e o de que os impactos ambientais devem ser prevenidos e, se se concretizarem, devem ser reparadas diretamente em sua fonte.

[16] A definição de "informação sigilosa" é trazida nos artigos 2° e 7° do Tratado: São consideradas como tais as informações que qualquer uma das partes vierem a considerar como tal em razão do potenciais danos que sua publicação podem causar à União Europeia (ou a um de seus Estados-Membros) ou ao Reino Unido; e também aquelas que forem rotuladas como tal em seus respectivos ordenamentos jurídicos, estabelecendo inclusive um regime de equivalência entre as categorias de sigilo entre ambos os sistemas de proteção de informação, conforme previsto no Artigo 7° do Tratado.

norma sobre o enriquecimento de Urânio-235, o qual só poderá ocorrer mediante o consentimento escrito da parte contrária se este exceder uma razão de 20%.

De modo geral, o Tratado busca aproximar as partes em matéria nuclear criando, para isso, meios para que possam aprimorar as pesquisas e compartilharem informações e dados científicos sobre o uso pacífico da energia nuclear.

Embora, muito recentes, ambos os tratados são importantes para suprir as lacunas trazidas pelo *Brexit*, além de suplementar as disposições do TCA pertinentes, aprofundando as relações entre União Europeia e Reino Unido.

CONCLUSÃO

Por tudo quanto analisado, é correto afirmar que a saída de um país de um bloco econômico, ainda mais em se tratando da União Europeia, não é um evento ausente de repercussões. Como exposto, a saída do bloco se amparou em um processo tumultuado em que não se sabia ao certo para qual caminho se rumava. Em balanço, o *Brexit* trouxe uma série de impactos jurídicos que ainda serão sentidos por alguns anos, diante do período de readaptação que será necessário para promover as mudanças adequadas para esse novo cenário.

Em uma leitura mais ampla, esse fenômeno pode ser entendido como uma manifestação de um impasse enfrentado pelo processo de globalização: embora surgida logo após a guerra e com um de seus principais objetivos sendo a manutenção da paz e harmonia no continente europeu, o que de fato alcançou, a União Europeia, durante seu processo de institucionalização e crescimento, passou a enfrentar problemas causados pela própria interdependência entre os seus membros intensificada ao longo desse processo de integração (ALVES; FREIRE E ALMEIDA, 2021).

Por conseguinte, o presente capítulo buscou avaliar os impactos jurídicos trazidos pelo *Brexit* e pelos tratados que sucederam à ruptura institucional que culminou com a saída dos britânicos do mais bem sucedido bloco econômico já visto.

Nesse sentido, a análise identificou que o *Brexit* trouxe, além da ruptura institucional, a não submissão do Reino Unido aos regramentos oriundos do Direito Comunitário Europeu, a perda da liberdade fundamental de estabelecimento que antes era garantida aos nacionais e empresas inglesas por fazerem parte do bloco e do reconhecimento automático da personalidade jurídica que antes decorria de dita liberdade, e, em especial, do passaporte comunitário que permitia as empresas inglesas que operavam no mercado financeiro atuarem sem grandes restrições em qualquer país do bloco, tendo que passar a se sujeitarem às normas regulatórias dos países do bloco, a perda da liberdade de circulação de pessoas típica do status de membro do grupo, dentre outros impactos.

Também verificou-se que o TCA e demais tratados suplementares, na tentativa de manter um patamar geral de relações entre Reino Unido e União Europeia, não conseguiram estabelecer por completo normas que tentassem substituir as regras do Direito Comunitário, mantendo alguns benefícios que eram decorrentes do status de membro do bloco. Isto se deveu a uma série de fatores, como a falta de consenso sobre

os temas negociados; a ideia latente nos negociadores europeus de evitar que um tratado favorável ao Reino Unido passasse a mensagem errada aos demais membros que já possuem movimentos do mesmo gênero que o *Brexit* em seus territórios no sentido de que a saída do bloco não exclui a possibilidade de um acordo negociado igual ou melhor ao que garante o status de membro do bloco; os dissensos dentro do Governo Britânico sobre o quão profunda deveria ser a ruptura, dentre outros fatores.

Na tentativa de contornar os problemas e lacunas deixados pelo *Brexit*, constatou-se que os tratados criaram estruturas específicas para fazer a gerência do novo quadro de relação entre os contratantes (Partnership Council), mantendo a liberalização do comércio, embora com a introdução de normas regulatórias que podem trazer aumentos em custos operacionais nas trocas entre as partes; e instituiu uma série de compromissos a serem observados por ambos os atores, evitando-se retrocessos sociais e ambientais. Em matéria empresarial, apesar da retirada da liberdade de estabelecimento, ficou acordado alguns privilégios para as empresas que tiverem a maior parte de suas atividades no território de uma das partes, estabelecendo um tratamento igualitário a ser dispensado pelas partes às empresas, evitando discriminações entre empresas inglesas e as empresas criadas em um país membro do bloco, para além dos pontos mencionados neste texto. Além dessa regra geral, também há de se consignar que o TCA não permite que qualquer das partes estabeleça exigências quanto ao desempenho e políticas a serem adotadas pelas empresas em seus territórios quanto a volume de exportações, retenção de produtos para o mercado interno, exigências de comprar ou consumir produtos em sua cadeia produtiva oriundos de empresas nacionais, indicação de membros de órgãos de administração das empresas de determinada nacionalidade.

Por todos os títulos, as repercussões jurídicas elevadas neste estudo, estão alinhadas ao atual processo evidenciado na vida prática e cotidiana dos cidadãos europeus e britânicos, esperando-se consequências profundas nas relações entre as partes nos anos vindouros, e que serão objeto de análise futura.

REFERÊNCIAS

ALVES, Andreia Sofia Ventura. **Brexit: impacto na regulação e supervisão dos mercados financeiros.** 2019. 105 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Mercados Financeiros) Faculdade de Direito. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/94331/1/Alves_2020.pdf> Acesso em: 16 dez. 2021

ALVES, Angela Limongi Alvarenga; FREIRE E ALMEIDA, Daniel. **Desglobalização, Brexit e os novos acordos entre Reino Unido e União Europeia**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 18, n.3, pp. 34 – 53. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/issue/view/274/showToc> Acesso em: 15 abr. 2022.

ASKEW, Joshua. **Brexit agreement caused 'major disruption' to EU-UK trade, finds study.** Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-euro-

pe/2022/04/26/brexit-agreement-caused-major-disruption-to-eu-uk-trade-finds-study> Acesso em 04 jul.2022

ASKEW, Joshua. **A year since Brexit: English winemakers get creative to beat 'nightmare' labour shortages.** Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/12/29/a-year-since-brexit-english-winemakers-get-creative-to--beat-nightmare-labour-shortages> Acesso em: 04 jul. 2022.

AYELE, Yohannes; *et al.* **Taking stock of the UK EU trade and cooperation agreement: trade in goods.** UK Trade Policy Observatory Briefing Papers, n. 52, pp.1-12, 2021. Disponível em: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/taking-stock-of-the-uk-eu-trade-and-cooperation-agreement-trade-in-goods/> Acesso em: 28 dez. 2021.

BACHMANN, Veit; SIDAWAY, James. **Brexit geopolitics**. Geoforum, Londres, n.77, pp.47-50, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718516302275> Acesso em: 03 nov. 2021.

BARNARD, Catherine; LEINARTE, Emilija. **Mobility of Persons in the New UK-EU Relationship.** Brexit Institute Working Paper, n.12, pp. 1-17, 2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3793085> Acesso em: 20 jan. 2022

BÖCKLI, Peter *et al.* **The Consequences of Brexit for Companies and Company Law**. Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, pp.1-57, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2926489> Acesso em: 13 dez. 2021.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de Direito Comunitário.** Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004.

CONSANI, Norberto; PÉRSICO, Juan Carlos. **Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo.** Relaciones Internacionales, La Plata, v.28, n. 57, 2019, pp.227-240. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9190> Acesso em: 20 out. 2021.

COSTA, Bruno José Alves. **As Implicações de Diferentes Modelos de Relacionamento Comercial do Reino Unido com a UE no pós-Brexit**. 2019. 67 p. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2019. Disponível em: <https://1library.org/document/y6j9wdgq-implicacoes-diferentes-modelos-relacionamento-comercial--reino-unido-brexit.html> Acesso em: 10 nov. 2021.

COUNTOURIS, Nicola; EWING, Keith. **Brexit and workers' rights. Institute of Employment Rights Journal**, 2021, Vol. 4, No. 0 (2021), pp. 7-84. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.13169/instemplrighj.4.0.0007#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 22 dez. 2021.

COUNTOURIS, Nicola; EWING, Keith; HENDY, John. **The EU-UK Trade and Cooperation Agreement and workers' rights.** European Trade Union Institute, n.3, pp.1-5, 2021. Disponível em: <https://www.etui.org/publications/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-and-workers-rights> Acesso em: 22 jan.

2022.

EMERSON, Michael. **Which Model for brexit?** Centre for European Policy Studies Special Report, Bruxelas, n. 147, pp. 1-20, 2016. Disponível em: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/which-model-brexit/> Acesso em: 05 nov.2021.

FABBRINI, Federico. **From the Withdrawal Agreement to the Trade & Cooperation Agreement: Reshaping EU-UK Relations**. Brexit Institute Working Paper, n.10, pp. 1-15, 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3756331> Acesso em: 16 nov. 2021.

FAULCONBRIDGE, Guy; JACK, Victor; MACLELLAN, Kylie. **Com filas em postos, Reino Unido promete resolver falta de caminhoneiros**. CNN Brasil. Disponível em: https: <//www.cnnbrasil.com.br/business/com-filas-em-postos-reino-unido-promete-resolver-falta-de-caminhoneiros/> Acesso 04 jul. 2022.

FERNANDES, Isabella Alvares; FREIRE E ALMEIDA, Daniel. **A União Europeia e o Brexit: Paradigmas e Implicações Jurídicas dos Novos Acordos.** Lawinter Editions: Nova York, 2021.

FERNÁNDEZ, Víctor Barrigón. **Las negociaciones UE-UK para el Brexit**. 2019. 43 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas e Empresariais, Universidade de Valladolid, Valladolid, 2019. Disponível em: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/40403> Acesso em: 28 nov. 2021.

GARCÍA-LOZANO, Soledad Torrecuadrada; FUENTE, Pedro García. **¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias.** Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Cidade do México, vol. XVII, 2017, pp. 3-40. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100003> Acesso em: 25 out. 2021.

GAREA, Adrián Farto. **Brex-societatis: impacto del brexit en el derecho europeo de sociedades con sede en reino unido.** 2017, 81 p. Dissertação (mestrado em advocacia) faculdade de Direito, Universidade de León, León, 2017. Disponível em: <https://buleria.unileon.es/handle/10612/11747?locale-attribute=it> Acesso em: 15 dez. 2021.

GEHRING, Markus; PHILLIPS; Freedom-Kai**. Brexit and Environmental Law: The Rocky Road Ahead.** British Institute of International and Comparative Law, n. 15, pp. 1-24, 2018. Disponível em: <https://www.cigionline.org/publications/brexit-and-environmental-law-rocky-road-ahead/> Acesso em: 27 dez. 2021.

JOLY, Josephine**. Pigs pile up as Brexit and COVID leave UK farms with butcher shortfall.** Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/10/14/pigs-pile-up-as-brexit-and-covid-leave-uk-farms-with-butcher-shortfall> Acesso em 04 jul.2022.

KADES JÚNIOR, Clemir José. **Os impactos jurídicos do brexit nos direitos doméstico britânico e da união europeia**. 2019, 88 p. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2019. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/

coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8532232> Acesso em: 01 dez. 2021.

MOLONEY, Niamh. **Financial Services under the Trade and Cooperation Agreement: Reflections on Unfinished Business for the EU and UK**. Brexit Institute Working Paper, n.3, pp. 1-17, 2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3783135> Acesso em: 15 jan.2022.

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **Did UK firms stockpile items ahead of the brexit deadline?** Disponível em: <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/didukfirmsstockpileitemsaheadofthebrexitdeadline/2021-02-01> Acesso em: 02 jul.2022.

REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. **Trade And Cooperation Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the one part, and the European Union and the European Atomic Energy Community, of the other part,** Treaty Series, n.8, 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/ukeu-and-eaec-trade--and-cooperation-agreement-ts-no82021> Acesso em 20 dez. 2021.

SHAW, Jo. **Citizenship and free movement in a changing EU Navigating an archipelago of contradictions**. In: MARTILL, Benjamin; STAIGER, Uta; **Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe.** Londres: UCL Press, 2018, cap.17, pp.156-164,. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt20krxf8.23?seq=1#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 20 dez. 2021.

SOARES, António Goucha. **Brexit: O referendo de 2016**. Relações Internacionais, n.61, Lisboa, pp.63-75, 2019. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri61/RI61_art06_AGS.pdf> Acesso em: 02 nov. 2021.

SØRENSEN, Karsten Engsig. **Free movement of companies under the new Trade and Cooperation Agreement between the EU and the UK.** Nordic Company Law Journal, n.1, 2021, pp. 18–31. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3847695#:~:text=The%20new%20agreement%20regulating%20the,fringe%20of%20the%20internal%20market> Acesso em: 28 dez. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Agreement Between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Concerning Security Procedures for Exchanging and Protecting Classified Information**, Official Journal of the European Union, L 149, 30 de Abril de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.149.01.2540.01.ENG> Acesso em: 14 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Atomic Energy Community for Cooperation on the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy**. Official Journal of the European Union, L 150, 30 de Abril de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.150.01.0001.01.ENG> Acesso em: 15 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community**. Official Journal of the European Union, C 384I, 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12019W%2FTXT%2802%29> Acesso em 15 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/47, 07 de junho de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF> Acesso em: 15 dez. 2021.

WHITMAN, Richard G. **The UK and EU Foreign, Security and Defence policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?** National Institute Economic Review, n.238, pp.43-50, 2016. <Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/002795011623800114> Acesso em: 12 nov. 2021.

Capítulo 3

A CAPACIDADE AUTOCORRETIVA DA DEMOCRACIA E A TRANSPARÊNCIA ON-LINE DO ESTADO

Angela Limongi Alvarenga Alves[1]
Gibran Miranda Rodrigues D'avila[2]

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, pretendemos trabalhar a noção de que existe um direito fundamental à fiscalização, mostrando que a transparência é elementar no processo de decisão democrática. Ela é o meio pelo qual os cidadãos se habilitam para uma decisão fundamental política que guia o Estado na direção que o eleitorado deseja. Sem a transparência, o processo de avaliação – que consiste na apreciação dos atos realizados pelos representantes pelo povo – fica prejudicado, assim como a *accountability*, ou seja, a responsividade dos agentes. Por essa razão, trabalhamos essas noções democráticas básicas para, somente depois, demonstrar como esses elementos são operacionalizados.

Além disso, também se faz uma apresentação de diversos dados que demonstram a importância da internet como *lócus* da transparência no mundo globalizado. Ao final, mostramos como a transparência on-line está em um nível mais incipiente do que o necessário para habilitar a população a tomar essas decisões fundamentais com base sólida.

Para os fins desta pesquisa, foi trabalhada uma noção de governança que vincula governabilidade e governo, ambas pertencentes ao universo mais amplo da governança (GONÇALVES, 2005). Tal abordagem se dá pois foram abordados mecanismos formais, assim como se falou da importância dos atores estatais dentro de seu quadro de autoridade política (ALVES, 2022), o que dá essa abordagem mais específica ao tema.

Essa investigação se deu através de um levantamento bibliográfico de artigos,

[1] Livre-docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP-Brasil). Visiting Research na School of Government and International Affairs na Universidade de Durham, Reino Unido (UD-UK). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Católica de Santos (UniSantos-Brasil).

[2] Graduando em Direito pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Integrante (como colaborador e pesquisador bolsista) do Núcleo de Justiça e Constituição (NJC/FGV-SP), do Grupo de Estudos Constitucionais (GRECO/FGV-SP) e integrante do grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Vulnerabilidades (UNISANTOS). Participa do Grupo de Formação do Núcleo de Direito e Democracia (NDD) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Desenvolve Iniciação Científica em pesquisa com Dimitri Dimoulis na FGV Direito -SP em direito antidiscriminatório e direitos fundamentais com bolsa da FGV-SP e CNPQ. Integrante do Grupo de Formação em Direito Constitucional da FGV-SP. Faz extensão acadêmica em Direito Constitucional Avançado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), sob supervisão de Virgílio Afonso da Silva e Conrado Hübner Mendes.

obras acadêmicas, dados levantados, internacional e nacionalmente, tudo por meio do método qualitativo de abordagem de dados.

1. DEMOCRACIA E SEUS ELEMENTOS

Neste tópico é abordada a democracia pela perspectiva de seu conteúdo substancial e pela sua construção estrutural, isto é, seus elementos. Para isso, é feita uma análise sistemático-conceitual[3] por meio de revisão bibliográfica. Para exposição neste tópico, primeiro (i) será explorada a democracia representativa; para depois (ii) comentar sobre seus importantes elementos.

(i) O modelo democrático foi o centro do debate em ciência política no séc. XX, tendo alguns autores defendido pela sua irrefutável relevância e ideia nuclear de um século inteiro (SEN, 1999), enquanto outros diziam que era um conceito meramente publicitário e vazio de conteúdo (WALLERSTEIN, 2001).Entretanto, o fato é que o Economist Intelligence Unit —uma divisão de análise e pesquisa do grupo The Economist criada em 1946—, em seu relatório de pesquisa em 2021 sobre democracias no globo, apontou que dos 167 países do mundo avaliados (do total de 193 analisados), 74 são democráticos, 34 são em alguma medida democráticos e 59 países são autoritários, o que mostra a democracia presente em 64,7% dos países, sendo, certamente, o modelo predominante no globo[4] (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, on-line).

Mas a democracia não possui somente um modo de manifestação, mas diversos modelos pelos quais pode ser concebida[5]; em todos eles ela se manifesta como a forma pela qual a sociedade participa, em alguma medida, na criação das normas que a governa (WALUCHOW, 2007, p.15). A democracia é uma forma de justificação de uma espécie de dominação, uma em que existe uma identidade dos governantes com os governados[6] (NEUMANN, 2017 [1930], p.144). Segundo Bobbio (2019, p.27), a democracia é, independentemente do modelo, um "conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados".

O modelo de soberania popular, portanto, baseia-se na aceitação de que o indivíduo se sujeite a um poder do qual também possa fazer parte (FERREIRA FILHO, 1996, p.69). Em seu modelo mais clássico (democracia dos antigos[7]), a democracia era o fórum onde os próprios cidadãos detinham um supremo poder na participação e

[3] Cf. Alexy (2015); Silva (2010; 2011).

[4] Sobre a questão da preponderância (ou da vitória) da democracia sobre outros modelos: "*Democracy seems to have scored an historic victory over alternative forms of governance. Nearly everyone today professes to be a democrat. Political regimes of all kinds throughout the world claim to be democracies*" (HELD, 1993, p.13). Tradução Livre dos Autores: A democracia parece ter conquistado uma vitória histórica em face de formas alternativas de governo. Quase todos hoje em dia dizem ser democratas. Os regimes políticos de todos os tipos ao redor do mundo dizem terem se tornado democracias.

[5] A respeito, Cf. Dahl (2005); Lijphart (2008); Urbinati (2008). Uma peculiaridade existe na literatura de Dahl, que não chama as democracias existentes de democracias propriamente ditas, mas de poliarquias (um conceito incompleto de democracia), sendo que essas aspiram atingir as metas ideais para que virem democracias reais. Sobre o tema, veja também: Ferreira Filho (1979).

[6] Também nesse sentido, Cf. Dahl (2005); Ferreira Filho (1996).

[7] Expressão utilizada em: Bobbio (2019).

tomada de decisões, ou seja, manifestavam-se diretamente sobre os assuntos de Estado (*ibid.*, p.69-70). A questão é que esse modelo se mostrou inviável pela complexidade que se tornaram os sistemas de organização da sociedade, em vastos territórios e com uma grande população[8].

Diante desse cenário, um novo modelo passa a ser o predominante (democracia dos modernos), baseado na mecânica da representação, e a partir dela, começa-se a esboçar um novo arranjo institucional (BOBBIO, 2019, p.23-24; CAGGIANO, 1987, p.15). Esse modelo é traduzido como o governo que realiza sua contínua correspondência com as "preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais" (DAHL, 2005, p.25), sendo que os representantes "exercem suas funções em nome das pessoas que detém de fato a maior força, a força governante" (DUGUIT *apud* CAGGIANO, 1987, p.18), sendo definidos mediante escolha de seu eleitorado (que se manifesta mediante um processo eleitoral), selecionando "seus representantes para, em seu lugar, assumirem o domínio da gestão dos negócios públicos, reservando-se o direito de não reelegê-los na hipótese de não ver seus anseios e expectativas satisfeitos" (CAGGIANO, 1987, p.19).

Nesse sentido, o modelo representativo atribui a "função decisória a um grupo seleto de indivíduos, grupo esse que deve cumprir suas funções tendo em vista o estatuto que lhes concede os poderes, sendo esse o limite de sua atuação, assim como o definidor de suas obrigações (BOBBIO, 2019).

No âmbito da democracia representativa, segundo Bobbio (2019, p.76-79), duas perguntas são imprescindíveis para maior entendimento da pessoa do representante, sendo essas: (a) como o representa? (b) que coisa representa? Na primeira, o representante atua enquanto um fiduciário, tendo liberdade de ação — existente em virtude da confiança do corpo eleitoral dada a ele — e restrições para essa discricionariedade. Por outro lado, considerando que em uma democracia representativa as decisões são tomadas por um grupo seleto, a segunda pergunta torna inafastável que sua resposta seja o interesse comum, o interesse público—sendo danoso ao modelo decisões coletivas com base em interesses particulares. Não poderia ser de outra forma, pois aqueles que detém o poder o fazem em prol dos interesses da população que legitima o poder (novamente a noção de soberania popular), e esses em um sistema representativo são constituídos em um regime não permanente, já que os representantes são uma força política transitória[9] (FULIARO, 2020; D'AVILA; PIRANI, 2022b).

(ii) Com isso, pode-se começar a perceber um dos primeiros elementos necessários para o bom funcionamento da democracia: a alternância de poder. Primeiramente, em uma democracia não há uma ruptura com a ordem constitucional pois a conformação com os interesses do povo é paulatina, demanda tempo, não há alterações abruptas nas configurações políticas e sociais, havendo uma vontade emanada em cada mandato eletivo (FULIARO, 2020). Em segundo, aqueles que uma vez ganharam na arena eleitoral devem poder ser derrotados em uma próxima eleição, dando lugar aos

[8] Nesse sentido, Cf. Santos, Avritzer (2002); Caggiano (1987); Ferreira Filho (1996); Dallari (1979).

[9] Noção muito importante tanto para os aspectos que serão trabalhados de governança, quanto sua relevância quando se fala em de alternância de poder somada ao processo de avaliação pela transparência. Também nesse sentido: D'avila; Pirani (2022b).

vencedores do próximo dia, caso contrário inexistiria a democracia (FULIARO, 2020; ISSACHAROFF, 2015). Em terceiro lugar, a manutenção de uma democracia depende do que se chama de "segunda transição", momento em que ocorrem as segundas eleições de um Estado, devendo existir a possibilidade daquele eleito no instante da instituição da democracia ser deposto caso o eleitorado assim o escolha (O'DONNELL, 1993). Nesse contexto:

> *Democratic politics requires institutions of political contestation, most notably oppositional political parties, and the capacity of the losers of today to emerge as part of a victorious coalition tomorrow. The measure of the effectiveness of constitutional democracy is whether that indeed happens, whether the rulers of the day can be made to cede office to the shifting will of the electorate.*[10] (ISSACHAROFF, 2015)

Logo já se observa a alternância de poder como conceito chave para quaisquer atos dentro de uma constelação de atos governamentais, isso pois é determinante para quem está dentro desses quadros eletivos governamentais que por meio da transparência, da *accountability*[11] e do processo de avaliação (sendo esses três também elementos da democracia) que será determinado se esses representantes permanecerão no poder. Afinal, a conformação do Estado com a vontade do eleitorado será avaliada por essa população de modo que essa determine pela manutenção ou substituição dos representantes (concepção de democracia autocorretiva[12]).

Nesse sentido, a *accountability* consiste em um sistema pelo qual o eleitorado é chamado, em uma determinada frequência de tempo, para averiguar se os seus representantes decidiram com base nos objetivos vislumbrados pelo povo que os elegeu[13,14]

[10] Tradução Livre dos Autores: A política democrática necessita de instituições para contestação política, mais notavelmente, nesse aspecto, se encontram os partidos políticos de oposição, assim como também se demanda a capacidade dos vencidos de hoje emergirem como a coalizão vitoriosa amanhã. A efetividade de uma democracia constitucional é medida avaliando se isso realmente acontece, ou se os governantes de hoje podem ser obrigados a ceder sua posição de poder político conforme a vontade cambiante do eleitorado.

[11] A tradução do termo para o português é insuficiente já que perde parte de seu conteúdo, mas é uma noção ligada à prestação de contas e à responsabilização.

[12] Nessa acepção: Rijpkema (2018).

[13] Quanto a questão da *accountability*, o autor faz a seguinte menção: "*Since those who govern will naturally act in the same way as the governed, government must, if its systematic abuse is to be avoided, be directly accountable to an electorate called upon frequently to decide whether their objectives have been met*" (HELD, 2006, p.75). Tradução Livre dos Autores: Como aqueles que governam vão naturalmente atuar do mesmo modo que os governados, o governo, caso se pretenda evitar um abuso sistemático, deve ser diretamente (*held*) *accountable* para um eleitorado chamado frequentemente para decidir se seus objetivos foram alcançados.

[14] No trecho que segue, apesar de não mencionar diretamente a *accountability*, a noção de que é necessário um esclarecimento sobre os problemas públicos e a afirmação que aqueles poucos selecionados para serem representantes devem ser capazes de discernir acerca dos verdadeiros interesses de seu Estado, remetem à noção de responsabilidade: "*representative government overcomes the excesses of 'pure democracy' because regular elections force a clarification of public issues, and the elected few, able to withstand the political process, are likely to be competent and capable of 'discerning the true interest of their country'.*" (HELD, 1993, p.15). Tradução Livre dos autores: O governo representativo supera os excessos da democracia pura porque eleições regulares forçam um esclarecimento de problemas públicos, e os poucos eleitos, que foram capazes de suportar o processo político, são provavelmente competentes e capazes de discernir o verdadeiro interesse do seu país.

(HELD, 2006, p.75; 1993, p.15). O governo democrático deve alcançar decisões políticas que se adequem ao interesse público e a *accountability* opera para garantir que isso ocorra satisfatoriamente (*ibid.*). Pode-se já depreender que é ínsita essa concepção à noção democrática, e isso somente pode existir de modo efetivo quando há uma implementação de uma transparência que possibilite esse eleitorado avaliar esse conjunto político de decisões (ABBOUD, 2021, p.45 e 47). Aliás, "não existe concepção de democracia dissociada da visibilidade e transparência do poder" (D'AVILA; PIRANI, 2022a).

Segundo Abboud (2021, p.45), uma "democracia só funciona da forma devida quando o eleitorado igualmente possui as informações necessárias para fiscalizar e avaliar uma dada gestão" e essa noção está extremamente vinculada e próxima à prestação de contas do poder público, dando-lhe a dimensão de responsabilidade (ABBOUD, 2021, p.45; D'AVILA; PIRANI, 2022a).

Nisso, pode-se começar a ver que as noções de *accountability* e transparência são muito próximas fazendo parte de um todo conectado por um processo de *avaliação*[15] (também chamado de processo de "*evaluation*"). É nele que se faz o verdadeiro juízo de ponderação dos atos governamentais.

É nesse sentido que no próximo tópico se trabalhará a globalização, governança e transparência on-line do Estado como instrumentos relevantes de uma democracia constitucional, principalmente situada no contexto brasileiro.

2. A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA VIRTUAL PARA O PROCESSO DE AVALIAÇÃO, ACCOUNTABILITY E ALTERNÂNCIA DE PODER: UMA APRESENTAÇÃO À DEMOCRACIA AUTOCORRETIVA

Neste item são apresentados vários elementos que não só partem de uma (i) análise sistemático-conceitual dos conceitos já apresentados sob a ótica da democracia autocorretiva; mas também de uma (ii) análise de dados (de outras pesquisas aqui analisadas) para que se possibilite observar um grande problema no terceiro (e último) tópico deste trabalho.

(i) A concepção gerada pelo processo de avaliação através da transparência dá uma dimensão de responsabilidade (*accountability*) para aqueles governantes em um sistema constitucional democrático. Essa responsabilidade é política e seu enquadramento pode gerar na substituição desses representantes (alternância) caso seu eleitorado esteja insatisfeito de sua gestão (MIRANDA, 2007, p.78). A partir disso pode-se fazer uma conclusão nuclear para os fins desta pesquisa: "O poder de fiscalização dos atos" governamentais está "intimamente ligado com os resultados" das eleições e, consequentemente, em como o Estado será moldado (ABBOUD, 2021, p.44-45).

Caso os meios de acesso às informações dos atos de gestão do governo forem de difícil acesso, de conteúdo turvo, então há um prejuízo gigantesco no direito fundamental de fiscalização[16] do povo (*ibid.*, p.44-45). Além da responsabilidade ser política,

[15] Cf. Rijpkema (2018).

[16] "A transparência (publicidade dos negócios públicos) é, portanto, na visão de Waldron, a base de nossas

pode-se ver que ela também é difusa, principalmente pois os representantes possuem essa qualidade por representarem a população de um Estado e, por isso, respondem a ele (MIRANDA, 2007, p.79).

Isso tudo toma uma maior relevância ao observar que, sobretudo, a democracia é racional (LOEWENSTEIN, 1937, p.423-424). Só poderia ser assim, já que demanda processos cognitivos de avaliação de metas, objetivos com os seus respectivos resultados. Noção que já liga a concepção democrática à de governança, que implica necessariamente uma avaliação dos processos institucionais de decisão em vista uma boa governança[17], sendo nela o *lócus* da avaliação dos processos de comparação entre objetivos e sua correspondência com o faticamente produzido pelas ações dos indivíduos encarregados da gestão[18] (ainda que governança assuma dimensão maior que de governo e governabilidade e compreenda ambas as dimensões e ainda mais[19], aqui fala-se especificamente de governo dentro de contextos formais).

É nessa construção que o acesso quantitativo e qualitativo das informações, de como foi o processo de tomada de decisão, das decisões tomadas e dos resultados dessas, implica uma racionalização democrática por meio da qual se viabiliza todo o processo de avaliação da performance da gestão democrática. Isso demonstra que "a transparência e a alternância se tornam peças elementares da subsistência de uma racionalidade democrática" (D'AVILA; PIRANI, 2022b).

Considerando que a democracia muda um Estado através da escolha dos seus representantes (FULIARO, 2020), fica claro que todo esse processo manifesta uma noção autocorretiva[20] de democracia. A autocorreção democrática é manifestação da capacidade do povo corrigir erros e escolhas passados (noção da revogabilidade, mutabilidade, ou possibilidade de correção das decisões) por meio do processo democrático (RIJPKEMA, 2018, p.133). É nessa acepção que "eventualmente aqueles que não foram receptivos ao criticismo podem ser retirados da esfera de poder em que se encontram dentro de um período razoável. Assim, as pessoas conseguem governar a si mesmas através de uma correção contínua" (RIJPKEMA, 2018, p.135) e, portanto:

> A transparência, então, ocupa posição de instituto de suma relevância institucional na medida que é protegida pelos meios garantidores da irradiação dos efeitos e aplicabilidade constitucional, já que estes asseguram a eficiência dos princípios do direito público (que englobam atos do Governo e a representação popular) (DENNINGER, 2001, p.452). Assim, a transparência é elementar para a própria noção de democracia autocorretiva através da alternância de poder pelo *accountability*. Um povo cuja

concepções de democracia e de uma prestação de contas democrática" (ABBOUD, 2021, p.46).

[17] Cf. Alves (2022); Villas Bôas Filho (2016).

[18] Cf. Alves (2022); Villas Bôas Filho (2016); Gonçalves (2005). Segundo Bôas Filho (2016, p.257), uma das características da governança é "uma coordenação de atores, grupos sociais, instituições envolvidas na ação pública/política com a finalidade de definir os objetivos discutidos e definidos coletivamente, bem como a elaboração de programas de ação e de políticas públicas coordenadas suscetíveis de permitir o adimplemento dos objetivos fixados". Para Gonçalves (2005), na noção de governança se inclui os procedimentos e práticas do governo para atingir suas metas.

[19] Cf. Gonçalves (2005).

[20] Cf. Rijpkema (2018, p.133).

> informação dos atos exercidos por todas as funções do governo é bem disseminada, através de instrumentos de fácil acesso e compreensão, é menos propício de ser contaminado pelas políticas de manipulação emocional. É nesse raciocínio que proteger um meio de transparência adequado é proteger a democracia e suas instituições democrático-constitucionais (RIJPKEMA, 2018, p.27-28). Além disso, a transparência permite um maior aprendizado do eleitorado quanto ao que está sendo construído pelos representantes atualmente eleitos e permite uma maior *accountability*. Desse modo, proteger e assegurar a transparência é conferir correto funcionamento à democracia. (D'AVILA; PIRANI, 2022b)

Através disso pode-se ver que é necessária uma informação bem disseminada, de instrumentos de fácil compreensão, principalmente pois nem todos os cidadãos possuem um grau de instrução formal elevado[21], ou procura diligentemente por informações em sites do governo[22] (pobremente desenvolvidos e pouco intuitivos[23]), razão pela qual deve existir uma grande disseminação desses portais, com um fácil acesso e cuja leitura seja intuitiva para que se aprimore o processo de fiscalização desenvolvido no ambiente democrático. Nesse sentido,

> (...) o uso de meios eletrônicos que dêem aos cidadãos para monitorar os legisladores e responsabilidade política por suas ações em público, quer através do reforço da transparência do processo político, a melhoria da qualidade dos casos de formação de opinião ou aumentar a participação do cidadão no processo decisório (WELP, 2007, Tradução Livre dos Autores).

(ii) Essas discussões são de suma relevância diante do mundo globalizado. A globalização afeta todo o plano político-social, mudando, inclusive, o papel do Estado nacional (GONÇALVES, 2005). Dentre as modificações, altera-se a própria maneira de exercício do direito fundamental de fiscalização e de sua crescente relevância dentro do universo da racionalidade democrática. Sem dúvidas, a internet possui um papel fundamental no exercício da cidadania[24], através desse importante mecanismo existem meios de participação na gestão[25], de acompanhar as formas estruturais, motivações, e resultados de todas essas decisões políticas (AZEVEDO, 2015). Não mais apenas uma pequena parcela da sociedade tem acesso às informações ou à capacidade de avaliação, tendo a tecnologia quebrado uma importante barreira para o acesso nesses processos decisórios (RIBEIRO, 2012), o que é um verdadeiro marco para a capacidade de racionalidade democrática.

---

[21] Veja, por exemplo, os dados do Cenpec (on-line) sobre a permanência escolar. Sobre isso, também veja o censo demográfico de 2010 sobre educação, do IBGE (2010, on-line).

[22] Nesse sentido, veja, por exemplo, uma pesquisa feita pelo DataSenado em conjunto com a Universidade de Brasília: Cf. DataSenado 2022, on-line.

[23] Como em breve será exposto.

[24] Para uma breve exposição sobre a cidadania e o papel da internet nesse conceito, Cf. D'avila, Pirani (2022b).

[25] A esse respeito, Cf. Villas Bôas Filho (2016).

As potencialidades para a democracia por meio da internet são imensas, desde que sejam bem executadas. No plano da relevância, pode-se observar que segundo uma pesquisa feita por DataReportal (2022) — instituição que procura auxiliar as pessoas e organizações ao redor do mundo a achar informações, perspectivas e tendências para que as pessoas tomem "decisões informadas" —, no globo mais de 5 bilhões de pessoas têm acesso à internet, sendo que em média, essas pessoas ao redor do globo utilizam a internet por 6 horas e 49 minutos (o correspondente a 28,4% de um dia). Ainda, pode-se observar que cerca de 96% da população mundial detêm algum tipo de *smartphones*, e da população de 5 bilhões utilizando a internet, 92,1% destas pessoas a utilizam por telefones celulares (*ibid.*).

No Brasil, 81,3% da população total possui acesso à internet, sendo o trigésimo quinto colocado entre os países com maior adoção do meio (*ibid.*). Mas ele também é o décimo maior país com a maior porcentagem de população desconectada (18,7%) (*ibid.*). Além disso, o país é o terceiro com o maior tempo por dia de utilização da internet[26], chegando à média de 9 horas e 28 minutos (correspondente a 39,4% do dia), uma diferença de 11% da média global (*ibid.*). Nesse cenário, o Brasil ainda ocupa a quinta posição entre os países que mais utilizam a internet por meio de celulares (97% das pessoas entre 16 e 64 anos do país) e ocupa a trigésima sexta posição entre os países que utilizam mais a internet por meio de um computador (66, 8% das pessoas entre 16 e 64 anos do país) (*ibid.*). Na utilização da internet, a razão primária pela qual os indivíduos (ao redor do globo) utilizam do instrumento é para achar informação (60.01% das pessoas entre 16 a 64 anos de idade) e a terceira maior é para se manterem atualizados das notícias e eventos (52,3% das pessoas entre 16 a 64 anos de idade) (*ibid.*).

O que esses dados fornecem para esse novo mundo globalizado e para as questões de avaliação da performance democrática? Certamente pode-se ver que o Brasil utiliza muito o mecanismo, tendo uma grande parcela de sua população conectada, com os indivíduos utilizando o instrumento por longas horas no dia. E essa atividade é, principalmente, desenvolvida nos telefones celulares. Tais fatos mostram que essa é uma arena importante para disseminar diversos tipos de informações ao que tange a transparência do Estado. Os portais devem ser adaptados ao nível de uso e educação de sua população (i.e., focar em *sites* com portabilidade no celular, com gráficos intuitivos e informações rápidas). A depender do processo pelo qual se implementa a transparência, pode ser um importante método para deixar sua população mais ciente e, sobretudo, com maior participação democrática. Isso porque:

> O espaço virtual passou a ser uma ferramenta indispensável à cidadania não só porque viabiliza o exercício de garantias fundamentais como o direito à liberdade de expressão e à informação, como porque facilita o exercício da solidariedade e proporciona aos cidadãos ferramentas capazes de descomplicar a participação política ativa, diminuindo a distância entre os cidadãos e seus representantes governamentais. (PIRANI, 2017, p.34).

Nesse universo, pode-se compreender conceitos como de governo eletrônico,

[26] Sempre lembrando que o acesso à internet é variável, assim como sua velocidade.

e-democracia, governança eletrônica, participação eletrônica, e demais que remetem a essa conexão entre a participação da população em alguma forma com a esfera estatal (*ibid.,* p.35). Nesse sentido, esse sistema todo auxilia na construção de uma autocorreção democrática por intermédio da transparência das ações do Estado.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) compreendem uma variedade de recursos como computadores, celulares, *tablets*, plataformas de armazenamento de dados, todos instrumentos que proporcionam, em alguma medida, comunicação entre os indivíduos nesse mundo globalizado (INFOJOVEM, *s.d.*; D'AVILA; PIRANI, 2022b). Diante da nova relevância desses instrumentos, há também uma nova importância no plano dos direitos humanos e fundamentais, principalmente em razão de uma pretensão de que os indivíduos possuam acesso a essas tecnologias, de que obtenham informações verdadeiras por meio destas tecnologias (PIRANI, 2017, p.37).

3. O ESTADO ATUAL DA TRANSPARÊNCIA ON-LINE DO ESTADO: UM DIAGNÓSTICO

Neste derradeiro tópico se explora os factuais problemas da implementação dessa e-democracia e da transparência do Estado no Brasil através de uma revisão da bibliografia já existente sobre o tema.

Para começar o tópico, é interessante apresentar que a Lei Complementar n. 131/2009 foi a responsável por determinar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizassem, "em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira" (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013). Ela determinou que todos esses entes federados, cuja população fosse maior de cem mil habitantes, deveriam ter operacionalizado a Lei até maio de 2010, para os Municípios entre cinquenta e cem mil pessoas, até maio de 2011 e, para os Municípios com até cinquenta mil pessoas, até maio de 2013 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013). Além disso, em 2011 a Lei de acesso à informação garantiu que "toda informação referente às atividades do Estado" fosse pública (excetuada algumas situações) (ABDALA; TORRES, 2016, p.150). São esses importantes marcos históricos para se falar sobre transparência.

Avaliando as questões reais da transparência, em uma pesquisa do uso das TICs no setor público nacional, em 2017 o Centro Regional de Estudos para o desenvolvimento da Sociedade da Informação (NIC.BR, on-line) procurou ampliar o que se sabia do uso das tecnologias eletrônicas na administração pública, pesquisa que foi atualizada em 2021, sendo que nesta pesquisa foi demonstrado que em todos os órgãos públicos (federais e estaduais) ligados às três funções governamentais[27], há uma grande deficiência dos mecanismos de transparência do Estado para dispositivos móveis e mesmo que para todos os órgãos federais existam *websites* e cerca de 90% dos estaduais também o tenham, não há uma adaptação correta para uso em *smartphones* (NIC.BR, on-line). Além disso, verificou-se que em apenas 16% dos Estados houve uma consulta pública pelos mecanismos eletrônicos em um período de 12 meses anterior ao da

[27] Aqui se utiliza a função do governo em substituição de Poderes por ser terminologia mais acertada. Para verificar a literatura sobre o tema, Cf. Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998); Waldron (2016).

pesquisa (*ibid.*). Isso tudo evidencia já um grande *déficit* para a realidade brasileira que utiliza, preponderantemente, a internet nos dispositivos móveis (o governo optou por mecanismos acessados por computadores, que são menos utilizados comparadamente com o uso em aparelhos celulares)[28].

Ou seja, ainda que a evolução dessas TICs tenha impactado o modo que os governos se organizem de modo a se articular por sistemas on-line e para atender às demandas da sociedade por transparência e participação, o desenvolvimento desses portais informativos do governo tem se tornado um desafio para os setores tecnológicos dele (ABDALA; TORRES, 2016, p. 150-151).

O problema é que é a "interface do *site* que faz intermediação entre linguagem do computador e o visitante" (*ibid.*, p. 151), a proposta desses *sites* é que seja fácil e rápida a obtenção de informações de como o Estado está sendo governado (*ibid.*). Quando se acessa um *website*, o foco principal é a obtenção informação, comunicação e execução de tarefas, sendo a interface o único "meio de interação possível" (LEMOS *et al*, 2004, p.118). Além disso, há a questão do nível de educação dos indivíduos que acessam e as barreiras para seu acesso, todos fatores que devem ser levados em conta na construção desses mecanismos on-line (*ibid.*). Com isso, "a importância da interface gráfica para os portais governamentais é de traduzir, de maneira mais ágil e confortável, o conteúdo disponibilizado pelos representantes públicos e pelos usuários" (*ibid.*, p.119). Caso não exista um planejamento hábil a atender esses critérios de comunicação entre máquina e humano, então há uma inaptidão do portal disponibilizado (meio) em gerar os resultados desejados (*ibid.*, p.120), torna-se um portal transparência sem transparência (pois existe uma absoluta impropriedade do objeto pelo meio escolhido ser inócuo).

Por essa razão que se deve "apresentar uma interface que permita o acesso tanto ao cidadão com conhecimentos da sistemática da <<navegação>> quanto àqueles que ainda não possuem habilidades técnicas para lidar com a Internet" (*ibid.*).

Entretanto, todos esses mecanismos (os Portais da Transparência) se mostraram como ferramentas com baixo potencial para o exercício ativo da cidadania, existindo várias falhas na intermediação do conteúdo do site com quem o acessa, tendo todos os Estados brasileiros demonstrando uma deficiência nesse nível de relação com o usuário (ABDALA; TORRES, 2016, p. 150-151; LEMOS *et al*, 2004, p.121).

Nesse sentido, José Pinho (*apud* LEMOS *et al*, 2004, p.121) comenta que ainda está distante a realidade da transparência necessária em uma democracia vislumbrando a plataforma da internet como seu meio. Esses sites mais parecem ser construídos com base em "organogramas do governo" do que pensados com base nos cidadãos que irão acessá-los e, por isso, não há ainda um sistema integrativo de governo eletrônico (*ibid.*).

Segundo a pesquisa de Abdala e Torres (2016), alguns Estados como o Pará, São Paulo, do Distrito Federal possuem boas pontuações nos critérios avaliados (acessibilidade e navegabilidade; informações ao cidadão; controle social sobre a administração; e interatividade e participação), enquanto no caso da Bahia e do Rio Grande do Sul há uma baixíssima pontuação distribuída nessas categorias (no Rio Grande do Sul há uma pontuação baixíssima em acessibilidade e navegabilidade). Na pesquisa de Lemos *et al* (2004, p.133), dos "23 critérios verificados em todas as categorias de análise, cada

28 A respeito também veja: CETIC.BR (2022).

site individualmente só conseguiu aprovação em 12 deles", sendo os aprovados os portais dos Estados de São Paulo e o do Rio de Janeiro.

Os critérios centrais que estavam em análise nesta pesquisa, foram: (i) acessibilidade (observação do primeiro contato do usuário com a interface da internet) que, por sua vez, também possui critérios, sendo estes (a) a visibilidade na internet, (b) a compatibilidade com o meio de acesso, (c) a facilidade para pessoas com deficiência física e com linguagem estrangeira; (ii) otimização (tempo de carregamento da página); (iii) navegabilidade (como o usuário se "locomove" dentro do "interior" do portal), em que se verifica três eixos centrais que são a "página de entrada no *site*", os "indicadores de contexto e localização" e as "ferramentas adicionais de auxílio à navegação", dentro dessas categorias se avalia coisas como o *design* de navegação; (iv) tratamento de erros, ou seja, preocupação em resolver os problemas de funcionamento do *site* e de comprometimento para garantia de sua total operacionalização (LEMOS *et al*, 2004).

Essas análises partiram de critérios distintos (sendo que Abdala e Torres se basearam em alguns aspectos na pesquisa de Lemos *et al,* 2004) e, portanto, não comparáveis, mas com isso já se pode observar que há uma profícua discussão nesse âmbito quanto a acessibilidade e interatividade desses mecanismos de acesso on-line com os usuários finais.

Segundo os resultados do CETIC.BR (2022) quanto ao governo eletrônico, é exposto que a implementação do e-governo ainda está em fase inicial e de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados. Deste modo, pode-se perceber que no estágio atual, resta prejudicada a capacidade da transparência auferir uma racionalidade democrática apropriada que habilite a população a realizar a autocorreção democrática de forma eficiente.

CONCLUSÕES

Após as exposições, percebem-se horizontes emancipatórios da transparência on-line, sendo um meio de garantir uma maior capacidade de participação política na formação do Estado. O desenvolvimento da sociedade se dá através das políticas públicas, da legislação, de como o governo movimenta todos os instrumentos que estão disponíveis.

Quando o cidadão tem acesso fácil, compreensível, por vias amplamente divulgadas, isso o habilita a avaliar a performance dos representantes eleitos atuantes (processo de avaliação). A democracia é um exercício constante de racionalização dos indivíduos, ela é o meio pelo qual a população cria um projeto de Estado, e a fiscalização se este projeto está sendo concretizado é viabilizada pela transparência do Estado, sobretudo pelos mecanismos on-line em razão das novas tendências e tecnologias do século XXI, assim como da globalização.

Quando munidos desse instrumental, a população pode corrigir as discrepâncias do plano real através de um redirecionamento para o seu plano ideal. Essa é a manifestação da autocorreção democrática.

Em uma sociedade como a brasileira, em que os cidadãos utilizam, majorita-

riamente, os celulares para acessar a internet[29], é inconcebível que haja menos suporte para estes aparelhos de tecnologia do que para *notebooks* e computadores de mesa. Adiciona-se a isso ainda a falta de um *design* e meios de acessibilidade eficientes, somado a uma política pública de aperfeiçoamento dessas TICs e uma mais profícua implementação dos meios de acesso on-line de transparência do Estado. Apesar de promissora a tecnologia para viabilizar uma maior participação e racionalidade democrática, o Brasil está em um nível muito incipiente de sua implementação.

Nesse contexto que se insere o plano de discussão do processo de avaliação, da *accountability,* da transparência, da autocorreção democrática e da governança desses meios democráticos, todos estão extremamente conectados e são de suma importância para a democracia e, portanto, para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Democracia para quem não acredita*. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira. A transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, vol.8, n.3, p.147-167, 2016.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Sobre a soberania e a governança: itinerários para a construção de novos conceitos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 27, n.1, p.22-48, jan-abr, 2022.

AZEVEDO, Ana. *Marco Civil da Internet no Brasil. Análise da Lei 12.965/14 e do Direito de Informação*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.12., n.1., p.251-259, jan-abr., 2016.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia:* uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira.16.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* 11.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política.* Tese de doutorado em direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987.

CENPEC. *Resultados de permanência escolar em diferentes contextos*. Disponível em: <https://desigualdadeseducacionais.cenpec.org.br/permanencia-escolar.php> Acesso em 5 mar. 2023.

CETIC.BR. *TIC Governo Eletrônico*: pesquisa sobre o uso das tecnologias de

[29] Sobre os brasileiros utilizarem as redes sociais com a finalidade de obter informações sobre política, Cf. DataSenado (2022, on-line). Sobre o uso da *internet* para obtenção de informações, Cf. Lima (2021, on-line).

informação e comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022.

D'AVILA, Gibran Miranda Rodrigues; PIRANI, Mateus Catalani. O *modelo dialógico e a governança articulada*: uma aproximação democrática necessária para combater os dois graus de ativismo no Brasil. 2022a (*no prelo*).

D'AVILA, Gibran Miranda Rodrigues; PIRANI, Mateus Catalani. *Transparência enquanto fundamento da democracia autocorretiva e as respostas às ameaças antidemocráticas por meio do controle de constitucionalidade de omissões do Estado*: uma visão da transparência on-line. 2022b (*no prelo*).

DAHL, Robert A. *Poliarquia*: Participação e Oposição.1.ed. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado.* 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

DATAREPORTAL. *Digital 2022:* July global statshot report. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-july-global-statshot> Acesso em 17 set. 2022.

DATASENADO. *Panorama político 2022*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=panorama-politico-2022> Acesso em 5 mar. 2022.

DATASENADO. *Facebook é a rede social mais usada por brasileiros para se informar sobre política*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/03/14/facebook-e-a-rede-social-mais-usada-por-brasileiros-para-se-informar-sobre-politica> Acesso em 5 mar. 2023.

DENNINGER, Erardo. Democracia Militante y defensa de la Constitución. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. *Manual de Derecho Constitucional (Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland).* Tradução Antonio Lópes Pina. 2.ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2001.p.445-486.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *A report by EIU:* Democracy Index 2021: the China challenge. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=democracy-index-2021&gclid=CjwKCAjw4JWZBhApEiwAtJUN0O7JFlCsVLjGYc55YBuIdH8Y5rWlNYJjIYCFfIK3mB8LuIq1JTFIURoCYKgQAvD_BwE> Acesso em 17 de set. de 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução democrática:* ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 23. Ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

FULIARO, Ana Paula. *Democracia na América Latina:* a alternância do poder. São Paulo: Editora Liber Ars, 2020.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: *Anais do XIV do congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis*: Fundação Boiteux, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *GUIA de implantação de Portal da Transparência*.1.ed. Brasília: União, 2013.

HELD, David. Democracy: From City-states to a Cosmopolitan order? *In*: HELD, David (Orgs.). *Prospects for democracy*: North, South, East, West. United Kingdom: Polity Press, 1993.p.13-52.

HELD, David. *Models of Democracy*. 3.ed. United Kingdom: Polity Press, 2006.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. *Censo demográfico:* principais resultados: educação e deslocamento. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9753&t=destaques> Acesso em 5 mar. 2023.

INFOJOVEM. *TICS*. Disponível em: <http://www.infojovem.org.br/infopedia/descubra-e-aprenda/tics/> Acesso em 17 set. 2022.

ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile democracies:* contested power in the era of constitutional courts. New York: Cambridge University Press, 2015.

LEMOS, André *et al*. (2004). Cidade, Tecnologia e Interface. Análise de Interfaces de Portais Governamentais Brasileiros. Uma proposta metodológica. *Revista Fronteiras*, VI, n.2, p.117-136, jul.-dez., 2004.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, Edson Kaique. *70% dos brasileiros usou redes sociais como fonte de informação*. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/10/13/internet-e-redes-sociais/70-dos-brasileiros-usou-redes-sociais-como-fonte-de-informacao/> Acesso em 5 mar. 2023.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, Vol. 31, No.3, p.417-432, jun., 1937.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional:* tomo IV: direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional:* tomo VII: Estrutura Constitucional da Democracia. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NEUMANN, Franz. O significado social dos direitos sociais na Constituição de Weimar. Tradução de Bianca Tavolari. Cadernos de Filosofia Alemã, v.22, n.1, , p.139-155, 2017.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC. BR. *Saiba Mais Sobre o Cetic.br*. Disponível em: <http://cetic.br/pagina/saiba-mais-sobre-o-cetic/92> Acesso em: 15 jul. 2022.

O'DONNELL, Guilhermo. *Delegative Democracy?*. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf> Acesso em 26 jun. 2021.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* 18.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PIRANI, Mateus Catalani. *A universalização da internet e os direitos humanos*. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da Universidade Católica de Santos, 2017.

RIBEIRO, Manuella Maia. *As relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

RIJPKEMA, Bastiaan. *Militant democracy:* The Limits of Democratic Tolerance. New York: Routledge, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social.*Tradução Ana Resende. São Paulo: Martin Claret, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. *Journal of democracy*, v.10, n.3, p.3-17, 1999.

SILVA, Virgílio Afonso Da. *A Constitucionalização do Direito:* os direitos fundamentais nas relações entre os particulares. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais:* Conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy*: principles & genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

WALDRON, Jeremy. *Political political theory:* essays on institutions. United States: Harvard University Press, 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Democracy, Capitalism and Transformation*. Disponível em: <https://www.documenta-platform6.de/democracy-capitalism-and-transformation/> Acesso em 04 mar. 2023.

WALUCHOW, W. J. *A common law theory of judicial review.* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WELP, Yanina. Democracia y fractura digital en América Latina. *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina 14/15 de marzo de 2007*. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <www.dd-la.ch/download/Welp_Yanina.pdf> Acesso em: 15 jul. 2022.

Capítulo 4

POTÊNCIAS MUNDIAIS E PAÍSES ULTRAMARINOS: OS ESFORÇOS PARA A DESCOLONIZAÇÃO NO SÉCULO XXI

Andressa Júlia de Almeida Costa [1]

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa tratar sobre questões relacionadas aos esforços da ONU para atingir a total descolonização no século XXI (UNITED NATIONS, 2022).

Isto porque alguns territórios têm mais dificuldades para se desenvolver. Por isso a governança global, principalmente as Nações Unidas, reconheceram que as Ilhas, os territórios ultramarinos e os países menos avançados necessitam de um apoio internacional para conseguir evoluir (OMAR, 2007, p.)

Observaremos que a maioria dos Estados são independentes, exceto 17 regiões que são dependentes de territórios potências (UNITED NATIONS, 2022).

A relevância desta pesquisa é analisar e questionar os motivos principais do porquê ainda existem territórios dependentes e suas razões para permanecerem como estão.

Estudar e expor quais são os interesses dos países administradores, sendo eles: Reino Unido, França, Estados Unidos e Nova Zelândia e dos dependentes e quais são os caminhos e saídas para a Autonomia e Soberania de todos os territórios (UNITED NATIONS, 2022).

Assim, tem como foco os territórios dependentes de países potências, apresentados durante o desenvolvimento deste artigo, sendo eles: Anguilla, Ilhas das Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Ilhas Falkland ou Malvinas, Montserrat, Santa Helena, Ilhas Turcas e Caicos, Gibraltar e Ilhas Pitcairn, Polinésia Francesa e Nova Caledônia, Ilhas Virgens Americana, Samoa Americana e Guam e Toquelau.

Além disso, tem como objetivo principal expor as consequências causadas aos países ultramarinos, também denominados como Non-Self Governing.

Para isso, foi estudado através de revisão bibliográfica, como teses, monografias, dissertações de mestrados, artigos políticos e livros internacionais, utilizando o método qualitativo.

Busca como resultado as saídas e soluções para que todos os Estados possam exercer a sua autonomia, enfatizando a importância das ONU para a sua concretização, a qual incentiva a independência dos territórios de forma pacífica, por meio da Governança Global e Diplomacia.

A princípio, será relatado o processo e avanço da Colonização Europeia, que

[1] Graduanda em Direito na Universidade Católica de Santos

originou-se entre os séculos XVI e XX, após abordará sobre a importância da Soberania desses territórios sob a perspectiva da ONU, seguindo a explicação e conceito dos Estados Soberanos e Territórios Dependentes não autônomos e finalizado com a expectativa da ONU e dos Estados membros sobre o incentivo à independência desses países ultramarinos para se desvencilhar do Poder Colonial.

1. HISTÓRICO DA COLONIZAÇÃO EUROPEIA

Aqui, irei falar sobre a história da Colonização Europeia e seus efeitos globais que influenciaram diversas culturas e governança que temos hoje, pesquisa essa realizada de forma qualitativa e bibliográfica.

É cediço que desde a sua origem, a colonização é conhecida por possuir alguns contextos práticos, não sendo necessariamente obrigatórios, mas sim generalistas na maioria dos casos em que ocorreram (FERRO, 2017, p.11).

Isso porque podemos definir a Colonização como o controle e domínio de uma terra estrangeira e longínqua, visto que o território terá a instalação de cultura e política de outro povo, assim intitulados Colonos (FERRO, 2017, p.11).

Dessa forma, por muitos séculos, os europeus dominaram vários países, estabelecendo pelo mundo inteiro colônias como exploração de terras ou simplesmente colônias de povoamento, formadas para acolher uma grande parte da população metropolitana (FERRO, 2017, pág. 12).

Com a evolução dessa técnica de exploração, no século XVI, os europeus passaram também a ocupar grande parte da América, Ásia e África, partindo assim para explorações além do continente, sendo um de seus principais objetivos a descoberta de novas rotas comerciais e produtos para trocas e enriquecimento, como as especiarias e o ouro, por exemplo, e assim, começaram a surgir os conhecidos Impérios Coloniais (FERRO, 2017, pág. 11).

Em meados do século XIX, surge então um novo fluxo de colonização, sendo denominado como Era Imperialista. Isto se dá pelo fato desse período evocar uma grande influência das potências europeias em nível internacional, formando uma civilização autoritária junto com a sua referência econômica e política (FERRO, 2017, pág. 11).

No início da colonização, o objetivo e missão principal dos países europeus não era somente a exploração e descobrimento de novos territórios, mas sim a evangelização dos povos desconhecidos e a implementação do cristianismo dentro dessas culturas. (FERRO, 2017, pág. 12).

Com o passar dos séculos, junto com a era imperialista, a ideia central já era outra: com o progresso e o avanço dos Colonos, surgiu então a visão de civilização dos países não desenvolvidos.

Desse modo, a Nova Colonização possui condições financeiras, militares e mão de obra inovadoras, o que mudará de forma significativa todo o significado de Metrópole e Colônias (FERRO, 2017, p. 12)

Destaca-se que a Era Imperialista passa a ser denominada como política, cultural

e econômica, dominada pelas potências ocidentais, onde a ideia principal é dividir o poder do mundo entre elas, com a intenção de controlar por opressão e força as populações que era vistas como selvagens e desumanas (FERRO, 2017, p.12).

Destarte, que Colonização não se originou nesta época, pois já existia anteriormente, sendo alterada somente a sua denominação para a palavra Conquista, onde os europeus dominaram e se empossaram dos territórios ultramarinos pelos europeus (FERRO, 2017, p.12).

Então, aos poucos, os territórios começaram a conquistar a sua independência (FERRO, 2017, p.27).

O Continente Americano, por exemplo, não conseguia mais suportar as limitações que a Inglaterra impunha, como consta:

> Os colonos da América do Norte não aguentam mais as restrições impostas pela Inglaterra (taxas, proibição de se industrializar etc.). A isso se soma a reclamação de que eles não são mais consultados sobre os impostos que os sobrecarregam e que eles não estão representados no Parlamento de Londres". (FERRO, 2017, pág. 27).

Dessa forma, as Colônias passaram a ter a sua independência quando começaram a decidir e tomar ações externas independentemente de suas metrópoles, conforme explicitado:

> Inicialmente, o Canadá, seguido pela Austrália e a Nova Zelândia a partir de 1900, só se beneficia de uma autonomia interna, limitada eventualmente por um veto do governador. Mas os domínios logo passam a desfrutar de uma autonomia externa. Assim, em 1907 o Canadá assina um tratado comercial com a Alemanha sem passar pela intermediação da Grã Bretanha. Essa liberdade pode ir ainda mais longe. Em 1914 e, mais tarde, em 1939, a África do Sul declara guerra à Alemanha independentemente da metrópole. Nessa época, o monarca continua sendo o único vínculo permanente dos domínios com Londres, e as conferências imperiais, que reúnem os membros da Commonwealth, são intermitentes e não oficiais. Os interesses econômicos de cada um se distanciam, e a solidariedade britânica só se faz presente em caso de ameaça externa" (FERRO,2017, pág. 28).

Fica nítido, portanto, que as Colônias não detinham participação internacional, não possuindo a liberdade, nem a autonomia para determinar e decidir acerca de seus próprios interesses (REZEK, 2022, pág. 544).

Partindo para a atualidade, se vê então necessário explicar o conceito da classificação dos Estados compostos por subordinação.

São considerados Estados Compostos por subordinação pelo fato de possuir um vínculo de dependência com outras partes constituintes de seu território. Dentre eles, se destaca para esta linha de pesquisa o Estado Vassalo (GUERRA, 2023, pág. 276).

Resumidamente, trata-se de um Estado beirando à completa subordinação, onde

questões de relações internacionais são regidas por outro Estado, não tendo este, acesso à política internacional.

E assim, visando o objetivo de conquistar a completa descolonização dos países, a ONU (Organização das Nações Unidas) e a SDN (Sociedade das Nações), reconhecendo o direito das pessoas, da autonomia dos povos, passou a conhecer e proteger os territórios sujeitos à administração de Países Potências, Soberanos (RESEK, 2022, p. 544), assim sendo:

> Sob mais de um ponto de vista pode-se apontar certa variedade de conduta, entre as potências coloniais, no trato de seus domínios; mas é seguro que essa variedade mais foi determinada ao sabor do tempo, das circunstâncias, ou da própria índole dos Estados colonizadores, que da nomenclatura legal classificatória dos territórios dependentes. Que esses, pois, se nomeasse colônias, províncias de ultramar, protetorados ou estados vassalos, o quadro pouca alteração sofria. Carentes de personalidade internacional e de competência para a livre negociação no plano exterior, desta não participavam, ou o faziam pela voz da potência colonial. Na melhor das hipóteses, faziam-no de voz própria, mas com o expresso e particularizado endosso da metrópole (REZEK, 2022, p.544).

Neste sentido, é possível observar os motivos que tornaram os países colônias independentes e de como estes foram conquistando a sua autonomia aos poucos.

Entretanto, como será devidamente abordado nos tópicos abaixo, a Colonização deixou resquícios na história atual da cooperação global, onde ainda podemos encontrar países dependentes.

2. ESTADOS SOBERANOS E TERRITÓRIOS DEPENDENTES NÃO AUTÔNOMOS, COLONIALISMO NO SÉCULO XXI

Este capítulo versará sobre a origem dos territórios dependentes e o motivo do porque ainda se encontram sob a Administração de outros países potências, tendo sido realizado de forma qualitativa, por análise descritiva (United Nations, 2022),.

Como explicado no primeiro tópico, a Colonização Europeia consequentemente distinguiu os países com grandes possibilidades de crescimento e desenvolvimento daqueles com mais dificuldades e hipossuficientes econômicos.

Ocorre que alguns povoados têm mais dificuldades de se desenvolver politicamente e economicamente que outros (OMAR, 2007, pág. 31).

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu que determinadas regiões, como as ilhas, territórios costeiros, e países menos evoluídos necessitam de uma ampla ajuda internacional para lograr êxito em seu desenvolvimento. Justamente por isso que ela desenvolveu uma oficina privada para solucionar estas questões, denominada como UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS).

Esses povos são denominados territórios dependentes, ou non-self governing (NSG), categoria originada em meados do século XX, cujo objetivo é a classificação dos territórios que estão sob domínios de uma potência econômica, também considerados territórios Ultramarinos (UNITED NATIONS, 2022).

A definição de NSG é assim concedida porque determinados territórios não têm condições adequadas para se autogovernar, ou seja, serem autônomos e soberanos. Isso se dá por diversos fatores, mas o principal deles é a escassa economia e condições políticas para se ter a independência (UNITED NATIONS, 2022)

Desde a origem das Nações Unidas, em 1945, mais de 80 colônias conquistaram a sua independência graças ao apoio e suporte da ONU, abarcando cerca de 750 milhões de pessoas, e quase 1/3 da população mundial viviam assim, em territórios dependentes.

Atualmente, 17 territórios ao redor do planeta permanecem na lista de Non- self governing, onde habitam cerca de 2 milhões de pessoas, demonstrando, portanto, que o progresso da descolonização não está efetivado (UNITED NATIONS, 2022).

Os esforços para promover a Descolonização mundial derivam do princípio de igualdade, o que significa garantir direitos iguais e a autonomia do povo, como estipulado na Carta das Nações Unidas.

Isto comprova que o objetivo principal da independência global de todos os Estados é consonante com os princípios que regem a norma Internacional, fundamentando o direito de todos os povos à Igualdade, assim observado:

> O artigo 4º da Convenção Panamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, concluída em Montevidéu em 1933, dispõe o seguinte: "Os estados são juridicamente iguais, gozam dos mesmos direitos e têm a mesma capacidade no seu exercício. Os direitos de cada um não dependem do poder que tenha para assegurar o seu exercício, mas do simples fato de sua existência como pessoa do direito internacional".
>
> O preâmbulo da Carta das Nações Unidas proclama o princípio, ao declarar que a Organização "é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros". É verdade, contudo, que, na composição e funcionamento do órgão principal da dita Organização, o referido princípio não foi respeitado. Mas o fato que os elaboradores da Carta não ousaram deixar de enunciar o princípio, nem declarar abertamente que o subordinam a certas restrições (ACCIOLY, 2021, p.542).

Neste sentido, a Carta das Nações Unidas tem como objetivo vincular os países administradores, membros das Nações Unidas, que assumem as responsabilidades de territórios aos quais não possuem ainda a autonomia ou meios para se auto-governarem, declarando o reconhecimento dos interesses desses territórios como essenciais.

Também acordou em promover economicamente, socialmente, educacionalmente e politicamente o progresso destas regiões 'Non-Selfing Governing", visando respeitar

a cultura desses povos, preocupando-se em auxiliar a estas população a desenvolver meios apropriados de se auto-governarem, considerando o avanço político e os estágios de autonomia de cada território não- autônomo (UNITED NATIONS, 2022).

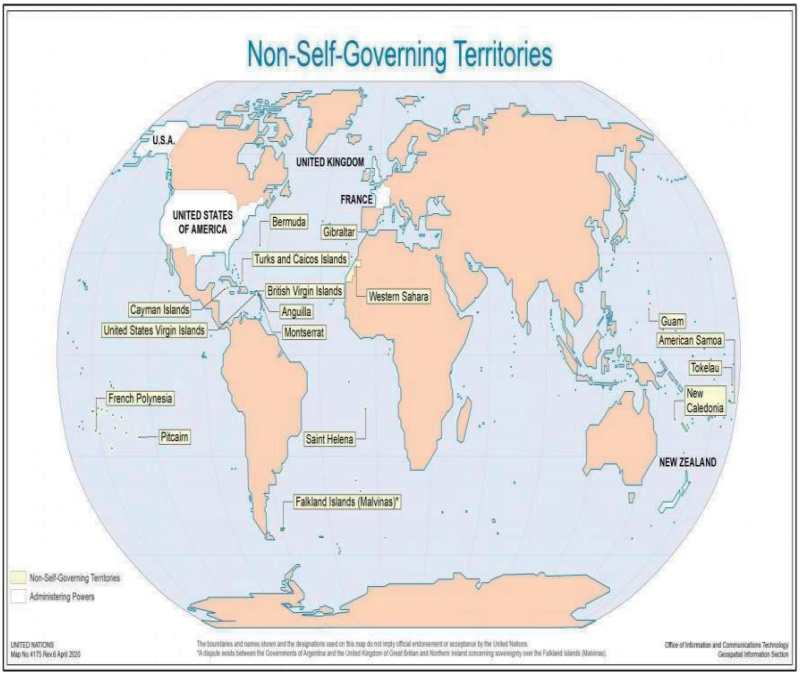
A partir daí, originou-se a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, também conhecida como Declaração de Descolonização. Este manifesto ponderou a importância das Nações Unidas em acompanhar o movimento destes territórios para a sua independência e proclamou a urgência em acabar de uma vez por todas com o colonialismo, o mais rápido possível, decretando também que todos os povos têm o direito de ter a sua autonomia e de se auto governar.

Nesse sentido, de acordo com a resolução 1541 da Assembleia Geral de 1960, o território dependente consegue a sua autonomia e auto-governança quando consegue se transformar em Estado Soberano independente e possui a livre associação ou integração com um Estado dependente.

Em conseguinte, proclamou-se a "Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional e as Relações amistosas e de cooperação entre os Estados com base na Carta das Nações Unidas" e incluiu o princípio de igualdade entre as nações.

Observa-se que, em 14 de dezembro de 1946, listou cerca de 72 territórios dependentes. No ano de 1963, o Comitê Especial sobre Descolonização, também conhecido como "C-24", aprovou preliminarmente uma lista dos territórios que tiveram sua Declaração de Independência aprovada.

Mapa 1 - Territórios Não Autônomos (UNITED NATIONS, 2022).



Como falado anteriormente**,** ainda existem 17 territórios não autônomos**,** permanecendo na agenda do C-24**,** localizados ao redor do mundo.

Em razão disso, o Reino Unido, França e Estados Unidos, denominados Países Administrativos, possuem a maior influência sobre estas regiões, que se encontram nas áreas da Oceania, África, oceano Atlântico, Caribe, Europa (somente Gibraltar), e Oceano Pacífico, sendo eles (UNITED NATIONS, 2022).

Territórios Ultramarinos sob o domínio do Reino Unido: Anguilla, Ilhas das Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Ilhas Falkland ou Malvinas, Montserrat, Santa Helena, Ilhas Turcas e Caicos, Gibraltar e Ilhas Pitcairn;

Territórios Ultramarinos sob o domínio da França: Polinésia Francesa e Nova Caledônia;

Territórios Ultramarinos sob o domínio dos Estados Unidos: Ilhas Virgens Americana, Samoa Americana e Guam;

Território Ultramarino sob o domínio da Nova Zelândia: Toquelau.

E por último temos o **Saara Ocidental,** considerado como território dependente da Espanha.

Entretanto, em 26 de fevereiro de 1976, a Espanha declarou ao Secretário- Geral que a partir desta data, acabaria com a influência no território, e registrou que se considerava isenta de qualquer responsabilidade internacional relacionada à sua administração. Em 1990, a Assembleia-Geral da ONU informou que a situação do Saara Ocidental era de descolonização, faltando apenas ser afirmada e concluída pelo povo do próprio território ultramarino.

Existem alguns casos singulares, que não são considerados como territórios não autônomos pela ONU, mas tem sua dificuldade em se tornar totalmente independente, como se verá abaixo (OMAR, 2017, pág. 35).

O Porto Rico, por exemplo, atualmente tem uma certa autonomia graças à Lei 600 do Congresso dos Estados Unidos da América, que permitiu aos porto-riquenhos eleger seu próprio governo que estrutura a Administração Pública e os diversos assuntos internos de seus países, além de redigirem à Constituição do Estado Livre Associado de Porto Rico, o qual possui a aprovação do Congresso dos Estados Unidos (OMAR, 2017, pág. 35).

Assim, Porto Rico conta com um Poder Executivo, um Poder Legislativo e um Poder Judiciário, onde o primeiro possui diversas instituições governamentais, agências executivas, corporações públicas, e Governadores (OMAR, 2017, pág. 35).

Desse modo, a criação de um governo próprio de Porto Rico, no século XX, foi um fator essencial para atrair a atenção da Comunidade Internacional para os seus problemas internos e externos de Desenvolvimento (OMAR, 2017, pág. 35).

3. GUERRA PELA SOBERANIA DAS ILHAS MALVINAS

Em relação às Ilhas Malvinas, há uma disputa entre o Reino Unido, Argentina e Irlanda do Norte para determinar quem possui Soberania sobre o território, também denominado como Ilhas Falkland, onde ocorreu o único conflito armado na história

do Continente Sul Americano, entre uma potência nuclear (Reino Unido) e um País da América Latina (Argentina), na data de 2 de abril de 1982, chamado Wireless Ridge (CNN BRASIL, 2022).

A guerra teve uma duração de mais de dois meses, resultando em 649 soldados argentinos, 255 soldados britânicos e um total de 03 civis mortos (CNN BRASIL, 2022).

Intituladas como Ilhas Malvinas pela Argentina e como Ilhas Falkland pelo Reino Unido, o território possui um histórico de extrema tensão, tendo a sua soberania disputada entre Buenos Aires e Londres, que já perdura por 189 anos, sendo local de muita dor e sofrimento para estes dois Estados (CNN BRASIL, 2022).

Esta Ilha fica localizada a 600 km da Costa da Argentina, sendo um território rico em recursos naturais, com 11.718 km de superfície e carrega em sua história a exploração marítima (CNN BRASIL, 2022).

O interesse desses países nas Ilhas Malvinas,ou Falkland, como você preferir chamar, se dá principalmente pelo seu posicionamento no Oceano Atlântico e todos os seus recursos.

A Argentina reivindicou as terras das Ilhas Malvinas desde 1883.

Em 1995 a ONU legitimou essa questão, reconhecendo o conflito de sua Soberania, foi então em que convocou a negociação pelas partes, de forma pacífica e diplomática. Entretanto, no dia 02 de abril de 1982, a Argentina tomou à força a capital da Ilha Malvinas, Puerto Argentino ou Port Stanley, derrubando uma pequena tropa britânica (CNN BRASIL, 2022).

Imediatamente, os Estado Unidos, Alemanha, Canadá, Japão, França e Itália apoiaram o Reino Unido para retomar o seu território dependente.

Após saberem sobre a invasão dos Argentinos na Ilha Falkland, o Reino Unido enviou suas forças, junto com dois porta-aviões, com a intenção de obter novamente as Ilhas Falkland, enquanto a Argentina aguardava o ataque. Foram 74 dias de guerra em Pedrera Del Ganso, ou Green Goose e sua capital. A Argentina teve o seu cruzador ARA Belgrano afundado pelo submarino do Reino Unido(CNN Brasil, 2022), enquanto os argentinos destruíram os navios britânicos. Todos esses confrontos violentos terminaram em inúmeras perdas, causando tamanha dor e tragédia para os habitantes que ali conviviam (CNN BRASIL, 2022).

Os argentinos se renderam no dia 14 de junho daquele mesmo ano, momento em que terminou o confronto entre os dois países. Entretanto, o número de mortes continuou aumentando com os casos de suicídios dos soldados britânicos e argentinos. Estima-se que ocorreram 52 suicídios argentinos, enquanto no Reino Unido, a pesquisa realizada pelo Ministério da Defesa afirma que foram por volta de 264 suicídios de seus soldados.

Como afirma o Alexandre Coutinho Pagliarini (PAGLIARIN, 2005, pág. 64):

> A Soberania não pode ser empecilho a maior união entre os povos da Europa, na UE, visto que esta última se refere a uma realidade "pós-nacional", e comunitária, e não a uma realidade que seria a da soberania clássica, incidente estre sobre um só povo, um-só estado configurado por um-só poder constituinte numa-só

> Constituição. A fórmula é outra; os tempos são outros, assim como as necessidades e as verdades (PAGLIARIN, 2005, pág. 64).

Têm-se que a Soberania se forma pela independência política e administrativa, possuindo um Estado Soberano em relação aos outros. A Carta das Nações Unidas, em seu art. 2°, §1, determina que a Organização Global se fundamenta no princípio da igualdade soberana entre todos os Estados membros (GUERRA, 2022, p.253).

Assim, os Estados possuem obrigações e direitos iguais, independentemente de suas condições econômicas, políticas e sociais. De acordo com Sidney Guerra (GUERRA, 2022, p. 258):

> Em particular, a igualdade soberana compreende os seguintes elementos: a) os Estados são iguais juridicamente; b) cada Estado goza dos direitos inerentes à plena soberania; c) cada Estado tem o dever de respeitar a personalidade dos demais Estados; d) a integridade territorial e a independência política do Estado são invioláveis; e) cada Estado tem o direito a eleger e levar adiante livremente seu sistema político, social, econômico e cultural; f) cada Estado tem o dever de cumprir plenamente e de boa-fé suas obrigações internacionais e de viver em paz com os demais Estados. (GUERRA, 2022, p. 258).

Pode-se observar que a paz e cooperação entre os Estados e Territórios estão se tornando cada vez mais urgentes e necessários ,visando os incentivos para que cada Estado tenha sua Autonomia e sua própria atuação no mundo internacional, a seguir abordados no tópico abaixo.

4. O INCENTIVO À INDEPENDÊNCIA DOS TERRITÓRIOS NÃO AUTÔNOMOS

Após apontar todos os pontos da origem e consequências que a Colonização causou ao regime Internacional, iremos correlacionar o objetivo da ONU em atingir a completa Independência e autonomia dos povos com os Objetivos Sustentáveis junto com a Agenda 2030.

A Agenda 2030 se trata de um plano global formado pela ONU (Organização das Nações Unidas) para que todos os países possam, juntos, enfrentar e superar os problemas mais urgentes que os afligem (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Foi implantada por um acordo firmado entre 193 estados membros das Nações Unidas, em 2015, criada com o intuito de ser um projeto para toda a população, para o planeta e objetivando a prosperidade da humanidade, a liberdade e individualidade dos seres humanos, ao mesmo tempo em que vivem em harmonia com o meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

O maior desafio global é a eliminação da pobreza, sendo o fator crucial para concretizar o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Sendo assim, todos os países que fazem parte da Agenda 2030 assumiram a

responsabilidade de agirem em união para implementar os objetivos do acordo (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Estes objetivos e metas tem como finalidade a concretização dos direitos humanos de todos os cidadãos, a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres, sem exceção (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

São caracterizados como indivisíveis e integrados, equilibrando assim a esfera social, econômica e ambiental, as áreas fundamentais do desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Desta forma, desde que a Agenda 2030 foi estabelecida junto com as ODS, ficou estipulado o incentivo e prática destas ações globais até 2030, ou seja, a ideia é concretizar todos os objetivos e metas até lá. Por este fato, foram desenvolvidos os chamados 5 P's do Desenvolvimento Sustentável: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Cada pessoa tem um pensamento e o seu significado para paz, porém as Nações Unidas estabelecem que a promoção de sociedades pacíficas, harmoniosas, justas e inclusivas se torna o elemento principal para erradicar o sofrimento da violência e o medo, estimulando a liberdade entre os seres humanos. Eliminando assim a fome e a pobreza, afinal, não tem como falar em desenvolvimento sustentável sem paz e vice-versa, ninguém é feliz quando existe miséria (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Outra perspectiva é acabar com a degradação do meio ambiente, tendo consciência do consumo que nós causamos e incentivar a produção sustentável, utilizando-se de recursos naturais, e focando na precaução e prevenção contra as mudanças climáticas que vêm assolando o mundo nos últimos tempos, tornando o planeta um lugar melhor e saudável para as futuras gerações (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

A prosperidade é totalmente focada na felicidade e realização econômica e social de todos os indivíduos, para que cada um possa desenvolver seu potencial ilimitado no melhor ambiente e realidade possível, para que consigamos viver com igualdade e dignidade, em harmonia com a natureza e respeitando o nosso planeta (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Em contrapartida, para que o plano seja concretizado até 2030, será primordial atuar em solidariedade mundial, devendo ser direcionado a sanar as dificuldades da população mais pobre e vulnerável, incluindo a atuação de todos os envolvidos para que a agenda 2030 seja alcançada com total sucesso (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU são:

> erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes e; parcerias e meios de implementação.(NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Para isso, será comparada a missão da ONU e os Estados membros em atingir os objetivos 10 e 16, juntamente com os princípios que regem a Carta das Nações Unidas.

A meta para concretizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e da Agenda 2030 restou estabelecida para ser atingida até 2030.

O ODS 10 objetiva a redução das desigualdades, enquanto a ODS 16 determina Paz, Justiça e a existência de Instituições Eficazes (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Portanto, depreende-se que tais objetivos se adequam ao Princípio da Igualdade previsto na Carta das Nações Unidas, assim explicado:

> Os direitos de cada um não dependem do poder que tenha para assegurar o seu exercício, mas do simples fato de sua existência como pessoa do direito internacional (GUERRA, 2022, p.312).

Frisa-se que na metade do século XX, houve a necessidade de criar ações e incentivos para que estes territórios utilizem os seus recursos naturais para que consigam se desenvolver e serem autônomos, cada qual com a sua Soberania. Isto significa que estas regiões devem se esforçar para alcançar um determinado nível de crescimento econômico e outros fatores importantes para o seu povo, como política, cultura, economia, entre outros.

Para obter êxito neste empreendimento, será necessário continuar com o diálogo mútuo entre os Países Administradores, o Comitê Especial de Descolonização e o povo dos territórios dependentes.

A Assembleia Geral da ONU criou no ano de 1960 uma resolução visando a Descolonização dos territórios dependentes, nela ficou estabelecido o direito de autonomia e livre governança a todos os povos, independentemente de sua história, revelando a urgência de acabar com o colonialismo de forma rápida e eficaz.

O secretário-geral da ONU, declarou que, enquanto existirem países não autônomos, os objetivos afirmados na Assembleia Geral sobre a Descolonização continuam perpetuando até serem efetivados (REVISTA VEJA, 2022).

Assim esclarece Marc Ferro em seu livro: A Colonização explicada a todos (FERRO, 2017, pág. 107):

> Não há dúvida de que o passado colonial não é uma página virada na França, pois a descolonização foi violenta e lembranças dolorosas continuam a existir – trazidas por indivíduos que defenderam causas diferentes – que são transmitidas de geração a geração. No entanto, a história da colonização não se reduz a um enfrentamento entre vítimas e culpados. O exemplo das sociedades mestiças da América espanhola mostra que esse tipo de conflito está longe de ter sido sua causa principal. Não se pode negar, no entanto, que da África do Norte ou subsaariana, e [179] também da Índia, veio um questionamento global do dogma da universalidade da razão como motor da história bem como da universalidade dos valores europeus (FERRO, 2017, pág. 107).

Ou seja, é fundamental o reconhecimento da existência desses territórios como

sendo pessoa do Direito Internacional, pois os mesmos possuem uma limitada atuação na Governança Global, estas controladas por outros Estados Administradores (UNITED NATIONS, 2022).

CONCLUSÕES

Podemos observar que os passos para concretizar a total descolonização mundial já estão sendo implantados pela ONU desde a sua declaração de 1960. Vimos a importância de estabelecer e respeitar a autonomia de cada país, independente de sua etnia e regionalidade.

Por óbvio, não seria fácil a concretização desse objetivo tão ambicioso, mas com esforços tenazes e conscientização de que cada nação possui competência para se desenvolver, junto com a ajuda da cooperação internacional, vemos que é possível estabelecer o respeito à autonomia desses povos e sua independência, respeitando a paz e a independência entre as nações, como esclarecido:

> Para que haja bom relacionamento entre os diversos sujeitos no plano internacional é necessário que cada Estado trate os demais com o devido respeito, bem como em consonância com as normas internacionais, sejam as de natureza convencional ou consuetudinária (GUERRA, 2022, p.314).

Com tais empreendimentos, 80 Colônias já conseguiram a sua independência, restando 17 territórios não autônomos no mundo (UNITED NATIONS, 2022).

A falta de condição econômica, organização política e social jamais deve impedir a independência, conforme estabelecido na Declaração da Concessão de Independência a Países Coloniais e Povos, em 1960 (ACCIOLY, 2021, p.560).

Diante disto, a ONU pôde recepcionar e dar apoio a novos membros que não possuíam auxílio, principalmente econômicos, sozinhos, e assim, receberam a ajuda solidária Internacional dos Estados Membros.

E dessa forma, as Nações Unidas, junto com a comunidade global, passou a focar no desenvolvimento desses países que não possuem condições suficientes para atingir a sua Independência sozinhos.

Entretanto, isso não significa que, por não disporem de recursos, deverão permanecer dependentes dos Países Potências.

Portanto, conclui-se que o Desenvolvimento e a Independência desses territórios não é algo completamente fora do alcance, sendo possível que essas regiões ultramarinas atinjam o seu crescimento econômico, político e social com a ajuda e cooperação mundial.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E. Manual de Direito Internacional Público. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

CNN Brasil. 40 anos após a guerra, Argentina e Reino Unido ainda disputam as Malvinas. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/40-anos-apos- guerra-argentina-e-reino-unido-ainda-disputam-malvinas/> Acesso em 17 ago. 2022.

COOPER, Frederick. Colonialism In Question. University of California Press Berkeley and Los Angeles, California University of California Press, Ltd. London, England © 2005 by The Regents of the University of California.

FERRO, Marc. A colonização explicada a todos / Marc Ferro; tradução Fernando Santos. – São Paulo: ed. Unesp Digital, 2017.

GUERRA, S. Curso de direito internacional público. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

HEISS, Mary Ann. Fulfilling the sacred trust : the UN campaign for international accountability for dependent territories in the era of decolonization. Cornell University Press.

OMAR, Humberto. Implicaciones del desarrollo territorial en los territorios dependientes: evaluación del caso de Puerto Rico. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2017. Estrada Mélendez. Urbano territorial Bitácora.

ODUMUNC, 2018 Issue Brief Fourth Committee (Special Political and Decolonization). The Political Status of Non-Self-Governing Territories. Old Dominion University Model United Nations Society.

REVISTA VEJA. Conheça os dezesseis territórios ainda não autônomos do mundo. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/conheça-os-dezesseis-territórios- ainda-nao-autônomos-do-mundo/> Acesso em 15 jul. 2022

REZEK, F. Direito internacional público. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

UNITED NATIONS. Yearbook of the United Nations 1947-48. Disponível em: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210602211> Acesso em 24 jun. 2022.

UNITED NATIONS. The United Nations and Decolonization. Disponível em: <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt> Acesso em 10 jul. 2022.

UNITED NATIONS. Timeline: Historical overview. Disponível em: <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/about> Acesso em 26 jul. 2022.

Capítulo 5

REFLEXÕES SOBRE A GOVERNANÇA E O FEDERALISMO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Verônica Maria Teresi[1]
Alcindo Gonçalves[2]

INTRODUÇÃO

O texto reflete sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir da governança proporcionada pela política pública específica e pelo federalismo brasileiro, principalmente no âmbito das políticas de atenção às vítimas. É fundamental compreender como a governança é um mecanismo relevante e fundamental para o aprimoramento da política pública do enfrentamento ao tráfico de pessoas e potencializador do federalismo brasileiro.

Parte-se de uma análise da construção dos principais documentos da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil dentro do modelo de governança e federalismo brasileiro. Essa análise permite ponderações relevantes sobre os potenciais, avanços e principalmente os desafios encontrados especialmente no âmbito da proteção e atenção das vítimas na atualidade.

Percebe-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil exige ação ampla de inserção dos entes federativos e por uma ação de governança dos amplos atores governamentais e da sociedade civil, conforme será destacado no decorrer do texto. Nesse sentido, pode-se dizer que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil envolve uma complexa ação federativa e a construção de mecanismos de governança.

O texto permite analisar como a descentralização possibilitou uma institucionalidade essencial para que os entes federativos pudessem desenvolver ações levando em conta suas particularidades e especificidades regionais e locais somado a outras políticas públicas no âmbito da assistência e saúde, como o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS).

O documento está organizado da seguinte maneira: Inicialmente analisa-se como se verifica a governança e o federalismo brasileiro no enfrentamento ao tráfico de pessoas; passa-se a examinar como se organizou a construção da política pública e ações

[1] Doutora em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC. (02/2021). É pesquisadora PósDoutoral pela UFABC. Professora ESAMC/Santos. Membro do Grupo de Pesquisa "Governança e Regimes Internacionais" – UniSantos. Pesquisadora do Instituto Violes (UnB).
[2] Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos - Mestrado e Doutorado. Coordenador do Grupo de Pesquisa "Governança e Regimes Internacionais" – UniSantos.

de governança no enfrentamento ao tráfico de pessoas; analisa-se o Pacto Federativo brasileiro no Brasil e seus reflexos na política específica do tráfico e analisa-se o atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil partindo a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o as políticas públicas do SUAS e SUS.

1. A GOVERNANÇA E O FEDERALISMO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

O fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil passou a ser percebido inicialmente pelas organizações da sociedade civil de defesa dos direitos da criança e adolescente que que, a partir de sua atuação no enfrentamento à exploração sexual, identificaram um fenômeno que estava atingindo mulheres, crianças e adolescentes, mas apresentava características diversas da exploração sexual e necessitava de uma atuação governamental (BENDELAC,TERESI,2015).

Em 2002, ainda antes da ratificação do Protocolo de Palermo[3] pelo Brasil, a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Brasil –(PESTRAF) visibilizou de forma nacional a problemática e estimulou a procura por respostas institucionais para o enfrentamento desse fenômeno (PESTRAF, 2002). Esta pesquisa é considerada precursora da necessidade da ratificação do Protocolo de Palermo e da criação da política pública brasileira nesse campo. Nesse sentido, é importante perceber a importância da atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)[4] e a capacidade de identificação de um fenômeno que parecia novo naquele momento.

A PESTRAF foi a primeira pesquisa realizada no Brasil para identificar o fenômeno do tráfico de pessoas, principalmente de mulheres e meninas. Foi um dos pontos de partida para os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional no decorrer de 2003 e 2004. Por sua vez, a Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente imprimiu um esforço concentrado na criação de uma Rede Nacional pela Infância e Adolescência, em 2005, na perspectiva de disseminar a criação de Frentes Parlamentares similares em cada Assembleia Legislativa (estadual) e em cada Câmara Municipal dos municípios brasileiros. Naquele ano, a Frente Parlamentar lançou o Manual de Formação e Ação de Frentes Parlamentares em defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e iniciou uma mobilização intensa dos congressistas para aprovação de matérias legais que garantissem o enfrentamento de todas as formas de violência contra crianças e adolescentes, principalmente a exploração sexual.

A partir desse momento percebeu-se que o Brasil era um país de origem, uma vez

[3] O Protocolo de Palermo é um texto adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, o qual foi adotado em Nova York no dia 15 de novembro de 2000 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Lei nº 5.017, de 12 de março de 2004.

[4] Utilizar-se a sigla OSC para designar organizações não governamentais (ONG) em função da existência do Marco Regulador, Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que foi posteriormente alterada pela Lei Federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. As ONGS passaram a ser chamadas Organizações da Sociedade Civil

que vítimas de tráfico brasileiras são encontradas em outros países (CONARE, 2019), de trânsito e de destino de vítimas. Verificou-se a necessidade de implementação de políticas públicas fundamentais para o enfrentamento desse crime com dimensões transnacionais.

Percebe-se que, talvez em função da atuação provocativa e instigadora das organizações da sociedade civil, principalmente do âmbito do enfrentamento à exploração sexual contra crianças e adolescentes, que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sempre teve, de uma maneira ou outra, a atuação das OSCs.

Em 2004, a ratificação brasileira da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus respectivos protocolos adicionais, apontaram a intenção do Brasil em cooperar para o combate ao crime organizado transnacional, ao tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e tráfico de armas e drogas. (BRASIL, 2004)

Essas ratificações impulsionaram o poder público a desenvolver ações com o objetivo de criar mecanismos que pudessem equacionar o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, valendo-se, em muitos casos, da expertise dos atores da sociedade civil que já vinham acompanhando empiricamente situações de tráfico de pessoas em várias regiões do Brasil. Suas contribuições foram relevantes para o início da construção de uma política pública que conseguisse enfrentar o tráfico de pessoas a partir de diagnósticos realizados desde a prática e do experimentado pela atuação das OSCs. Assim foi como, a partir de 2004 inicia-se o processo de construção de uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Trata-se de uma ação típica de governança, ou seja, a busca de solução de problemas comuns com a participação ampliada, atuando muito mais no plano do consenso e do diálogo entre os vários atores.

Nesse sentido, a ideia de governança compreende a construção de mecanismos e processos que possam contribuir para a solução de conflitos e promover a cooperação entre vários atores (GONÇALVES, 2011). Ela se distingue pela existência de uma multiplicidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão. Refere-se à emergência e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos, que tanto provêm padrões aceitáveis de comportamento público como são seguidos suficientemente para produzir regularidades comportamentais (KEOHANNE, NYE, 2000). A governança apresenta algumas características: a) Seu caráter instrumental, o que significa que ela é um meio, instrumento, ferramenta capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas e desafios globais; b) A participação ampliada nos processos de decisão, envolvendo tanto a dimensão estatal quanto organizações internacionais, empresas transnacionais e OSCs; c) A busca do consenso e da persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir; e d) Sua dimensão institucional, ou seja, sua relação com arranjos de natureza institucional, na medida em que a construção da governança envolve o estabelecimento e operação de regras, as instituições sociais capazes de designar papeis e guiar a interação de agentes, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de ação coletiva num mundo cada vez mais interdependente. (GONÇALVES,2011)

Internamente, a cooperação dos Estados com as OSCs pode assumir múltiplas

formas e exibir vários graus de formalização. O grau de envolvimento dessas organizações varia de país para país. Uma dessas formas é envolver as OSCs e promover a sua participação nos processos de elaboração de leis e políticas liderados pelas autoridades públicas; também podem participar da elaboração de planos de ação nacionais. Há países que reconhecem as OSCs como membros de pleno direito na construção das políticas públicas; em outros países, elas desempenham um papel consultivo ou como observadoras. A forma e as modalidades de participação e engajamento afetam consideravelmente a sua capacidade de contribuir de maneira significativa (OSCE, 2018).

Como dito anteriormente, o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil passa por uma ação ampla de inserção dos entes federativos e por uma ação de governança dos amplos atores governamentais e da sociedade civil. Por isso é importante compreender o enfrentamento ao tráfico de pessoas como uma questão federativa, que envolve todos os entes federativos brasileiros na formulação, proposição e execução das políticas públicas.

A Constituição brasileira de 1988 definiu um novo arranjo da república federativa, descentralizando e alterando parte das competências, funções e recursos do Estado brasileiro, pautado na concepção de um federalismo cooperativo entre os entes federados.

Por federalismo entende-se o "sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacionais e Estados federados sejam independentes na sua esfera própria de ação" (AFONSO, 1996, p.14).

Pode-se caracterizar o federalismo como um sistema estatal de estruturas não centralizadas, com competências particulares e compartilhadas e com a cooperação dos entes federados que possibilitam uma ação mais integrada e completa. (AFONSO, 1996, p.14)

No caso do Brasil, caracteriza-se por uma federação trina – formada por três entes federados, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a partir da CF de 1988, com competências próprias e comuns. Um dos aspectos fundamentais de uma Federação é a existência de mecanismos de relacionamento entre os entes federados verticais (União-Estados-Municípios) e horizontais (Estados-Estados, Municípios-Municípios). Esses mecanismos são elos essenciais tanto para a coordenação quanto para a cooperação federativa.

O Brasil tem experiências no desenvolvimento de relações intergovernamentais em algumas áreas, podendo ser destacada a área da educação, da saúde, da assistência social, por meio da implementação do SUS e mais recentemente, do SUAS. Em todas essas experiências acumuladas, diferentes entre si, as características comuns são: 1) a União exerce algum papel de coordenação, mas os Estados e municípios guardam seu espaço de autonomia e de poder decisório sobre suas opções de políticas públicas; 2) a existência de um alto grau de relacionamento técnico entre as partes envolvidas.

A descentralização do sistema de competências possibilitou o fortalecimento da capacidade decisória dos entes federativos garantindo maior eficácia e equidade às ações e ainda, a atenção mais direta, específica e particular às necessidades de cada

ente federativo. Essa nova configuração do sistema de competências instituído indica, por exemplo, que os planos nacionais instituidores de políticas públicas estabeleçam obrigações para todos os estados federados, seja no âmbito nacional, distrital, estadual e municipal ampliando ainda a participação de outros atores.

No âmbito da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, percebe-se que a descentralização possibilitou uma institucionalidade essencial para que os entes federativos pudessem desenvolver ações levando em conta suas particularidades e especificidades. A institucionalidade subnacional em forma de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), ou Programa ou Política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, Plano Estadual ou Comitê Estadual.

2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA E AÇÕES DE GOVERNANÇA PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Em 2006, o Brasil elaborou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2006) e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que foi o Grupo responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas[5].

Em 2008, foi promulgado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por meio do Decreto no. 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que tinha como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas; responsabilizar os seus autores; e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. No Relatório de Implementação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estão dispostos os resultados de cada uma dessas ações para cada prioridade (BRASIL, 2010). O material apresenta uma consolidação das ações realizadas no período de execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, contemplando ações específicas para as perspectivas da prevenção, responsabilização e repressão dos agentes e atenção às vítimas. O I Plano durou dois anos (2008/2010) e trouxe a elaboração de recomendações para a construção do II Plano

A elaboração do II PNETP levou em conta essas recomendações e, em 2013 entrou em vigor, tendo validade até dezembro de 2016. O processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas também passou por um período de consulta pública, para o qual foi disponibilizado um canal de comunicação virtual pelo Ministério da Justiça, onde qualquer pessoa, no Brasil ou não, podia enviar colaborações para a construção do II Plano. O material recolhido na etapa de consulta pública deu origem ao documento base para o II Plano. Esse material compilado foi levado ao II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, realizado em novembro de 2011, em Recife-PE, onde estiveram presentes diversos segmentos do governo e da sociedade civil para destacar as prioridades do II Plano.

[5] Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial foram designados conforme Portaria Conjunta nº 631, de 13 de março de 2007. que foi assinada pelo Ministério de Estado da Justiça, o Secretário Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Foi um momento de intensos debates, com disputas desde óticas de poder públicas e das organizações da sociedade civil, configurando uma ação efetiva de governança. (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA,2011)

Na execução do II PNETP é que se alcança o mais importante marco nacional quanto à legislação, em relação ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, com a sanção da Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016, que estabelece a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e a proteção às vítimas, incorporando desde princípios e diretrizes a novos dispositivos penais e processuais penais, além de dispor de aspectos relativos à concessão migratória para pessoas estrangeiras vítimas de tráfico. Essa legislação permite um maior alinhamento com o Protocolo referencial de Palermo.

Importante destacar que, no início, a discussão sobre o tráfico era basicamente voltada para o tráfico para fins de exploração sexual. Com o passar dos anos, em função de diferentes demandas na agenda de direitos humanos no Brasil, principalmente a agenda do trabalho escravo e forçado, agenda bastante desenvolvida no Brasil (MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, 2014).

No contexto migratório brasileiro, a construção da nova lei migratória, Lei n. 3.445/2017, foi uma conquista dos movimentos sociais de migrantes, organizações e refugiados. Tais movimentos demandavam uma legislação com foco nos direitos humanos para desconstruir a normativa da Lei de Estrangeiros (Lei n. 6.815/1980). (DOMENECH, 2015)

Essas recomendações para o III PNETP indicaram que a avaliação do II Plano foi construída com a participação de atores que compõem o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Essa percepção se verifica na convocação da construção de um Plano que pensou o enfrentamento e especialmente a prestação da assistência às vítimas, seja garantida pelo poder público, mas que solicita que os canais de diálogo, de participação, de monitoramento e de avaliação do Plano sejam construídos e potencializados com outros atores, especialmente as organizações da sociedade civil. O pedido pela capacitação e aprimoramento do SUS e SUAS, além da rede nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas para o atendimento dado às vítimas indica que o Brasil entendeu, naquele momento, positivamente a forma de assistência organizada e gerenciada pelo poder público, seja pelos governos estaduais ou governos municipais. Além disso, pede o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos pactuados pelo Brasil, garantindo políticas de defesa e de promoção de direitos baseados nesse enfoque de direitos humanos.

Como a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e seus respectivos Planos são entendidos como uma política de Estado e não de governo, as recomendações sugeriram que, independentemente do governo que assumisse em 2019 era fundamental assegurar a adequação do modelo de gestão integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas às reformas ministeriais e à transição de governo. Esse aspecto também é bastante relevante para a construção dessa política, uma vez que garante certa solidez e garantia de continuidade. Aspecto fundamental refere-se à solicitação da manutenção de ações para o fortalecimento do

Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), na intenção de garantir a perenidade das reuniões, a participação social nos processos decisórios da política, especialmente no seu monitoramento e avaliação do Plano.

O CONATRAP quando criado em 2013, com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas pode ser considerado um espaço fundamental de governança na política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.(BRASIL, 2019) Inicialmente sua composição era de 26 membros, sendo sete representantes de governo; sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas[6]; um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e um representante de cada um dos dez Conselhos Nacionais de políticas públicas.

Em 2019, sua configuração foi modificada, reduzindo-se ainda mais a diversidade da participação pelo Decreto nº 9.833, de 12 de junho de 2019 (BRASIL, 2019). Essa alteração preocupa, com relação à participação efetiva e representativa da sociedade civil, uma vez que se diminui a participação de 7 representantes da sociedade civil mais um membro representante dos Comitês Estaduais e do DF de ETP, para três representantes de OSCs ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essa diminuição de representantes da sociedade civil ao que parece, diminui a possibilidade de escuta, articulação e de legitimação de outros olhares sobre o tráfico de pessoas no Brasil, principalmente daqueles que, muitas vezes, acabam acessando esses atores num primeiro momento[7]. Essa alteração na composição do CONATRAP revela uma importante modificação na governança da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, reduzindo um espaço institucional de participação direta de construção da política pública. [8]

O Decreto nº 9.440/2018 aprova o III PNETP, com vigência de quatro anos (2018-2022), sob a condução do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que somente foi criado em 2019 (BRASIL, 2019), com seis objetivos: I - monitorar e avaliar a execução do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; II - propor ajustes na definição da prioridade para a implementação das suas metas; e III - produzir e enviar relatórios de progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva. Importante destacar que houve uma perda na gestão integrada no monitoramento e avaliação da implementação da política

[6] A segunda gestão do CONATRAP foi composta, de 28 de maio de 2018 até 2020, pelas seguintes organizações da sociedade civil: O Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, a Universidade Federal de Santa Catarina, Projeto Resgate -GO, Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude, Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu e Jovens com Uma Missão.

[7] As eleições de 2020 elegeram as seguintes OSC: Associação 27 Million Brasil – São Paulo (SP); Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude (ASBRAD) – Guarulhos (SP); Instituto EcoVida – Macapá (AL).

[8] Com o resultado da eleição de 2022, deseja-se e espera-se que haja alteração nessa composição do CONATRAP e de forma geral, da composição mais paritária entre sociedade civil e poder público.

nacional, especialmente o III PNETP, uma vez que antes esse processo era conduzido entre Comissão Tripartite, o Grupo Integrado e o CONATRAP.

3. O PACTO FEDERATIVO NO BRASIL E O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

No Brasil, é importante compreender o enfrentamento ao tráfico de pessoas como uma questão federativa, que envolve todos os entes federativos brasileiros na formulação, proposição e execução das políticas públicas. A Constituição brasileira de 1988 definiu um novo arranjo da república federativa, descentralizando e alterando parte das competências, funções e recursos do Estado brasileiro, pautado na concepção de um federalismo cooperativo entre os entes federados.

Por federalismo entende-se o "sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacionais e Estados federados sejam independentes na sua esfera própria de ação." (AFFONSO, SILVA, 1996).

No caso do Brasil, caracteriza-se por uma federação trina – formada por três entes federados, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a partir da CF de 1988, com competências próprias e comuns. Um dos aspectos fundamentais de uma Federação é a existência de mecanismos de relacionamento entre os entes federados verticais (União-Estados-Municípios) e horizontais (Estados-Estados, Municípios-Municípios). Esses mecanismos são elos essenciais tanto para a coordenação quanto para a cooperação federativa (RODRIGUES, 2008).

O Brasil tem experiências no desenvolvimento de relações intergovernamentais em algumas áreas, podendo ser destacada a área da educação, da saúde, da assistência social, por meio da implementação do SUS e mais recentemente, do SUAS. Em todas essas experiências acumuladas, diferentes entre si, as características comuns são: 1) a União exerce algum papel de coordenação, mas os Estados e municípios guardam seu espaço de autonomia e de poder decisório sobre suas opções de políticas públicas; 2) a existência de um alto grau de relacionamento técnico entre as partes envolvidas (RODRIGUES, 2008).

A descentralização do sistema de competências possibilitou o fortalecimento da capacidade decisória dos entes federativos, garantindo maior eficácia e equidade às ações e ainda, a atenção mais direta, específica e particular às necessidades de cada ente federativo. Essa nova configuração do sistema de competências instituído indica, por exemplo, que os planos nacionais instituidores de políticas públicas estabeleçam obrigações para todos os estados federados, seja no âmbito nacional, distrital, estadual e municipal ampliando ainda a participação de outros atores.

No âmbito da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, percebe-se que a descentralização possibilitou uma institucionalidade essencial para que os entes federativos pudessem desenvolver ações levando em conta suas particularidades e especificidades. A institucionalidade subnacional tomou forma por meio da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, pelos Programas ou Políticas de

enfrentamento ao tráfico de pessoas estaduais, Planos Estaduais ou Comitês Estaduais.

Analisando essa institucionalidade verificada, percebe-se como cada Estado foi criando sua capilaridade subnacional, inclusive com as nomenclaturas que melhor atendiam as necessidades e expectativas locais. Percebe-se também como, em alguns espaços, essa institucionalidade se insere dentro da temática de migrações e refúgio (Ceará, Maranhão, Goiás) e até mesmo de combate ao trabalho escravo (Minas Gerais e Rio de Janeiro), indicando como essas abordagens de temas interagem e vão formando esse conjunto complexo de normas, institucionalidades e atores. Permitir que os entes federativos mais próximos às vítimas tenham certa autonomia no desenvolvimento das políticas de assistência, ou de identificação dessas vítimas é um aspecto importante e que merece destaque para garantir o pronto atendimento e garantir o restabelecimento de direitos violados.

Essa nova configuração do sistema de competências instituído pela Constituição de 1988 indica que os planos nacionais instituidores de políticas públicas estabeleçam obrigações para todos os entes subnacionais, seja no âmbito federal, distrital, estadual e municipal ampliando ainda a participação de outros atores (SAILER, 2006, p.14). Essa particularidade pode ser notada analisando-se, por exemplo, o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil que estabelece a necessidade de Criação dos Planos Estaduais e Municipais de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013). Importante destacar que os Planos Nacionais se colocam como meta para estimular a criação de políticas públicas estaduais e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Importante destacar que, em alguns casos, os recursos iniciais para instalação dos Núcleos e Postos vieram provenientes de Convênios firmados com o Ministério da Justiça[9]. A estrutura inicial era financiada e o funcionamento e manutenção (telefone, internet, corpo técnico) ficava a cargo do ente federativo correspondente. No estado do Amazonas, por exemplo, o convênio foi firmado entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUS (que ficava responsável pelo repasse financeiro para a estrutura do posto) e posteriormente, a SEJUS assinava convênio com a respectiva Prefeitura Municipal, na garantia de manutenção de corpo técnico para atendimento do Posto (UNODC, 2014).

Essa estratégia de convênios entre Ministério da Justiça e os Estados interessados em implantar um NETP ou PAAHM foi importante para a disseminação destes espaços institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, principalmente no I e II PNETP. A rede nacional conseguiu formar 17 NETPs localizados nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e no Distrito Federal. Além disso, a rede chegou a contar com 17 PAAHMs, dos quais 13 estavam no estado do Amazonas, nos municípios de Manaus (portos, aeroporto e rodoviária),

[9] O relatório semestral de cada ator da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas possui uma pergunta específica sobre a existência atual ou no passado de convênio firmado pelo Estado e o Ministério da Justiça, para a efetivação dos atores estaduais no enfrentamento ao tráfico de pessoas. "1.4. A Política e/ou Programa de ETP já teve Convênio com a CETP/DEJUS/SNJ/MJ? Cite qual nº, período de vigência, objeto e orçamento previsto.". (BRASIL. **Relatório da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas,2014**).

Itacoatiara, Humaitá, Manacapuru, Parintins, Coari, Tabatinga, Presidente Figueiredo, São Gabriel da Cachoeira, Novo Airão, Iranduba. Os demais estão localizados em Fortaleza/CE, Belém/PA, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP. Não é possivel avaliar de forma simples e genérica os motivos pelos fechamentos de vários destes espaços institucionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Porém, uma explicação pode ser a de que a maioria dos Estados e Municipios não criaram previsão orçamentária específica para a manutenção destes equipamentos, ocasionando potencial dificulade da manutenção do equipamento[10].

4. A REDE NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL E O ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS DE TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Partindo da descentralização e transversalidade das políticas é que foi pensada, criada e organizada a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, levando em conta as particularidades regionais e o trabalho conjunto a ser desenvolvida com as políticas públicas de proteção e assistência. Trata-se da materialização do federalismo brasileiro no âmbito da política pública do tráfico de pessoas.

Nesse sentido, a partir do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, previu-se a criação de atores descentralizados para melhor cooperação, articulação e criação das redes locais para pensar estratégias de acolhida e atenção especializadas às vítimas de tráfico de pessoas. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas previu a criação dos Núcleos Estaduais de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), assim como dos Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. As competências dos Núcleos e dos Postos estão dispostas na Portaria SNJ n. 31/2009. (TERESI, HEALY, 2012)

Esses atores são fundamentais para o estímulo da capilaridade da política do tráfico de pessoas nos estados e municípios, seja na linha da prevenção, da assistência às vítimas, do enfrentamento ao tráfico, da cooperação entre os atores. Muitas vezes, é a partir da institucionalização desses espaços pelos Estados e Municípios que a política de enfrentamento ao tráfico passa a ser incorporada nas ações específicas desses entes federativos, disseminando ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas e conectando a temática com as outras políticas públicas sociais, como assistência, saúde, educação, moradia, entre outras.

Os NETPs são unidades administrativas pensadas a partir do Poder Executivo Estadual para o desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Os Núcleos são responsáveis por articular política e tecnicamente a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, trabalhando para a criação de política e plano estaduais. Eles têm abrangência

[10] Conforme dados do Ministério da Justiça, hoje a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é composta por 17 NETP em 16 Estados e 9 PAAHM, localizados em 5 Estados. Sabe-se que somente os Estados do Pará, Ceará e Bahia têm ou já tiveram previsão orçamentária para a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

prioritariamente estadual e atuam na articulação de órgãos públicos e atores sociais envolvidos no enfrentamento ao tráfico[11]. Os NETPs apoiam ainda o encaminhamento das vítimas para os serviços assistenciais como abrigos, para serviços de apoio psicológico, auxílio ao retorno à cidade de origem e implementam ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas junto com órgãos públicos e a sociedade civil. Têm competência ainda na área de desenvolvimento de pesquisas sobre o tráfico de pessoas, e na formação, capacitação e sensibilização de órgãos e do público sobre o tráfico. São os responsáveis por criar e estimular o funcionamento dos Comitês Estaduais e Regionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Atualmente, o Brasil conta com o funcionamento de 17 NETPs, em 16 Estados-subnacionais (REDE NACIONAL ETP).

Os Postos Humanizados de Atenção ao Migrante são unidades administrativas do Poder Executivo Municipal e foram concebidos para funcionar em espaços de grande circulação de pessoas e prestar atendimento imediato ao migrante deportado ou não-admitido no país de destino, atender pessoas identificadas como vítimas de tráfico no exterior ou pessoas que apresentem indícios de tráfico de pessoas e que retornam ao Brasil, além de funcionar em estreita articulação com o NETP do seu Estado. Atuam ainda na prevenção, orientando o migrante em partida ou chegada (no caso de deportados ou não-admitidos) sobre seus direitos e as precauções necessárias para prevenir situações de exploração ou tráfico[12]. Os Postos estão situados nos aeroportos, portos fluviais e rodoviárias brasileiras. Atualmente, o Brasil conta com o funcionamento de 9 Postos em 5 Estados-subnacionais[13].

Os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas devem se caracterizar por serem espaços de articulação plurais e democráticos de representantes do poder público, setor privado e sociedade civil para o estabelecimento de prioridades e na construção de uma agenda comum de ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Os Comitês devem também trabalhar diretamente com os NETPs, possibilitando que esses encontrem na rede de atores parceiros fundamentais para o atendimento às vítimas de tráfico, realizando os encaminhamentos necessários. Os comitês, compostos por atores públicos e não governamentais, devem atuar em rede, de forma intersetorial, auxiliando e completando a atuação dos NETP. Os Comitês têm o objetivo de atuar como um canal de diálogo com representantes da sociedade e dos Governos estaduais e municipais para promover a abordagem multissetorial na gestão da rede local. Muitas vezes, os comitês participam de forma ativa na organização da rede local de atendimento e do estabelecimento do fluxo referencial conforme a possibilidade real de serviços e atores. Os Comitês foram pensados para terem dimensão estadual, mas já houve a existência

[11] A única exceção de NETP municipal é o de Ipojuca/PE.

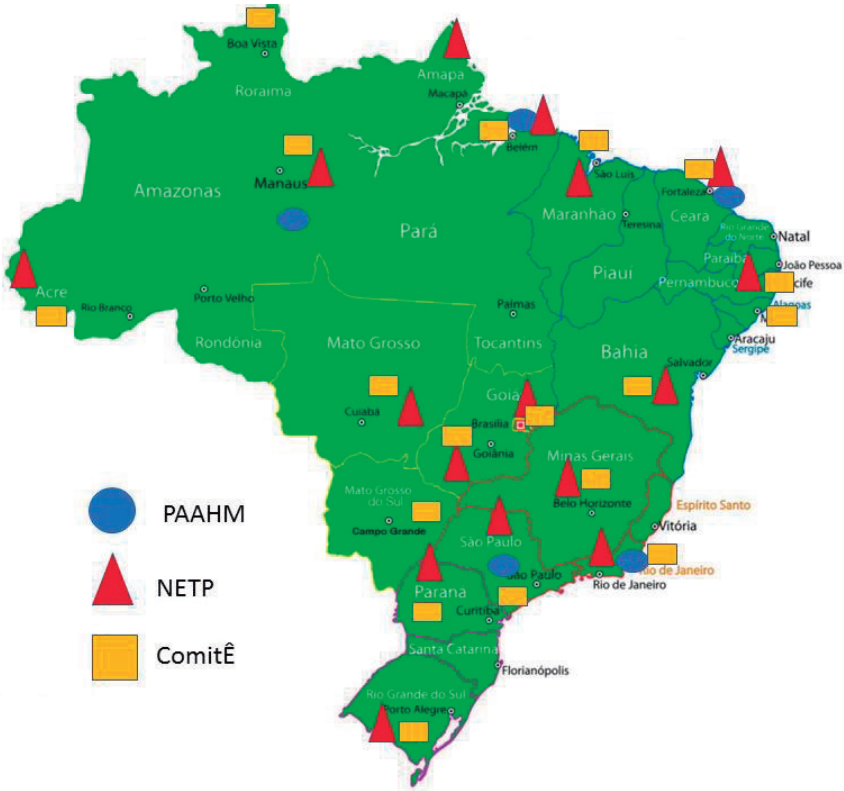
[12] Os Postos foram criados inicialmente para atender as vítimas de tráfico de pessoas que chegavam deportadas de outros países, mas com o aumento da chegada de migrantes ao Brasil e da mudança deste perfil migratório, os postos viram a necessidade de ampliar sua atuação para atender essas novas demandas.

[13] A Rede de PAAHMs já foi composta por 17 PAAHMs, dos quais 13 estavam no estado do Amazonas. Os PAAHM estão localizados nos municípios de Manaus (portos, aeroporto e rodoviária), Itacoatiara, Humaitá, Manacapuru, Parintins, Coari, Tabatinga, Presidente Figueiredo, São Gabriel da Cachoeira, Novo Airão, Iranduba. Os demais estão localizados em Fortaleza/CE, Belém/PA, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP. Na atualidade, são 9 Postos, cinco deles no Amazonas: três deles localizado em Manaus (aeroporto, porto e rodoviária), mais Itacoatiara e Fluvial de Parintins. Os outros três estão nos aeroportos internacionais do Ceará, Pará, Rio de Janeiro, São Paulo.

de Comitê Regionais no Estado de São Paulo[14]. Os Comitês Estaduais ou Regionais funcionam como mecanismos de descentralização do processo na perspectiva de atender as especificidades das regiões e, ao mesmo tempo, funcionam como mecanismos de governança pela diversidade de atores que ali participam.

O Mapa abaixo dispõe a conformação da atual Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Figura 1. Mapa da Rede Atual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil



Fonte: TERESI, 2021

Conjeturar sobre rede de atores para o enfrentamento ao tráfico de pessoas é pensar mais do que meramente a existência de atores ou serviços. Para que haja rede é necessário que haja intencionalidade de proposição para a articulação de serviços, sempre na perspectiva da complementariedade entre os serviços. A rede se forma pela prática da construção e do diálogo permanente que pense sua manutenção e aprimoramento.

Pode-se dizer que

[14] Atualmente, existem 19 Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. (MINITERIO DA JUSTIÇA).

> Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é, depende do tipo de redes concretas de que falamos. [...] Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (CASTELLS, 2011).

Para se garantir essa proteção e assistência integral duradoura, é necessária a existência e a atuação em conjunto da rede de serviços locais, regionais e internacionais (no caso de tráfico internacional de pessoas), que consigam abranger as complexidades dos impactos sofridos pelas vítimas durante e após o processo de exploração. Para o acompanhamento, encaminhamento e eventual atendimento às vítimas, devem atuar os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, os Postos Avançados, os Núcleos da Mulher nas Casas do Migrante, CREAS, CRAS e outros serviços especializados em atender as vítimas de tráfico em todas as modalidades de exploração.

Mas o que compreende a proteção e atendimento à vítima de tráfico de pessoas? A Lei de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Lei 13.344/2016) estabelece, no artigo 6º, que a proteção e o atendimento à vítima, direta ou indireta, do tráfico de pessoas devem compreender:

> I - assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde;
> II - acolhimento e abrigo provisório;
> III - atenção às suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional, diversidade cultural, linguagem, laços sociais e familiares ou outro status;
> IV - preservação da intimidade e da identidade;
> V - prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais;
> VI - atendimento humanizado;
> VII - informação sobre procedimentos administrativos e judiciais.

Pela leitura deste documento, percebe-se que as ações de proteção às vítimas transcendem a interrupção da exploração e da violência decorrente do crime. Devem ter como meta a reintegração social, a garantia de facilitação do acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho e, no caso de crianças e adolescentes, a busca de sua reinserção familiar e comunitária, além da não revitimização em todos os momentos do restabelecimento. A lei traz de forma expressa a garantia do atendimento humanizado (FERREIRA, 2013).

Mais adiante, abordar-se-á, especialmente, o Atendimento Humanizado. Porém é importante conceituá-lo.

> A atenção humanizada é o ponto mais importante a ser perseguido por uma política de atendimento. Ela se caracteriza,

> sobretudo, pela capacidade da equipe técnica de reconhecer a pessoa atendida como sujeito de direitos, e de colaborar para que a própria reconheça sua cidadania e conheça seus direitos. Os esforços e investimentos públicos voltados para o atendimento às vítimas do tráfico de pessoas devem se pautar no respeito à dignidade humana, conceito que deve ser traduzido na atuação técnica. A valorização das potencialidades humanas e o respeito à vontade das pessoas atendidas devem ser objetivos prioritários do atendimento. O Atendimento Humanizado procura reduzir o distanciamento entre a pessoa atendida e a equipe técnica para que ambas as partes se coloquem como corresponsáveis na identificação de soluções e de encaminhamentos. (FERREIRA, 2013)

Nesse sentido, é importante conhecer e identificar a Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher de cada localidade, que reúne ações e serviços de diversos setores. Juntos esses serviços devem buscar construir um sistema para ampliar e melhorar a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência. Entre as instituições e serviços essenciais dessa rede estão: 1. Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs); 2. Centros de Referência de Atendimento à Mulher; 3. Casas-Abrigo; 4. CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social); 5. CRAS (Centros de Referência da Assistência Social); 6. Órgãos da Defensoria Pública; Serviços de Saúde Especializados para o Atendimento dos Casos de Violência Contra a Mulher [15].

Integrar as políticas públicas permite também criar uma rede de proteção e promoção que tenha como norte fundador os princípios de direitos humanos com os quais o Brasil se comprometeu na ratificação dos tratados de direitos humanos. A integração das políticas públicas leva consigo a articulação das redes de serviços e de atores envolvidos na garantia dessas políticas. Nesse sentido, é fundamental ter em conta o Fluxograma do Processo de Atendimento e Referenciamento da rede de Núcleos e Postos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, que deve nortear o fluxo de atendimento e referenciamento, havendo ou não caracterização do tráfico de pessoas, conforme o perfil da pessoa atendida, seja mulher, LGBT, estrangeiro, criança e adolescente (ANJOS, 2014)[16]. De outro lado, a avaliação do II Plano não consegue aprofundar nos motivos pelos quais não se viu implementado o protocolo de atendimento e referenciamento.

A assistência não se esgota no atendimento e na provisão das necessidades

[15] No atendimento das vítimas de tráfico de pessoas, no âmbito do SUAS se dá pela prevenção e pelo atendimento psicossocial e jurídico. A prevenção, por ações desenvolvidas no âmbito da proteção social básica (CRAS), com a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, inserção social, desenvolvimento da autoestima e aumento da condição econômica do beneficiário. O atendimento psicossocial e jurídico é oferecido pelos CREAS, visando reparar a situação de violação de direitos, resgatando e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários, proporcionando um atendimento integral do indivíduo.

[16] Importante destacar a existência de diretrizes gerais de atendimento previstas no Protocolo nacional para atendimento à vítima criado e implementado, no período do II PNETP. No entanto, avaliação do II Plano, não encontrou indícios da implementação do protocolo no âmbito dos Estados e municípios. Ver (UNODC, 2018).

imediatas ou emergenciais das vítimas. Ela se estende por meio de uma articulação intersetorial, que se transversaliza no conjunto das políticas públicas, com o intuito de atender a integralidade de direitos do sujeito e assegurar-lhe sua cidadania.

O III PNETP, na sua meta 5.3, instiga o fortalecimento das redes locais de acolhimento a vítimas de tráfico nos Municípios, para a adoção de práticas de respeito às perspectivas de gênero e orientação sexual, às crianças e aos adolescentes, com o desenvolvimento de uma experiência local, com vistas à construção de um modelo de integração de política públicas. Para tanto, é importante o papel dos Núcleos e Postos (quando houver) pelo estímulo ao diálogo com diversos serviços municipais que prestam atenção direta a pessoas em situação de vulnerabilidade como os CREAS, CRAS, Postos de Saúde, Conselhos Tutelares, Centros de Referência da Mulher, Guarda Municipal, entre outros (ICMPD, 2020), tentando e estimulando a conformação de uma rede de atores locais.

Para o acompanhamento, encaminhamento e eventual atendimento às vítimas, devem atuar os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, os Postos Avançados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e outros serviços especializados em atender as vítimas de tráfico em todas as modalidades. Para isso, o atendimento prestado às vítimas de tráfico tem competências compartilhadas e complementares. Assim, no Brasil, além da Rede Nacional de ETP, pode-se destacar:

a) Assistência às vítimas no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)

O Brasil conta com serviços especializados criados no âmbito do SUAS que atendem, entre outras, as demandas das vítimas do tráfico de pessoas (MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2009):

Os serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade do SUAS, que realiza atendimento especializado às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social e violação de direitos são: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)[17], principalmente pela unidade de referência: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De outro lado, há serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, que realiza o acolhimento temporário a indivíduos e/ou famílias afastados do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. São o Serviço de Acolhimento Institucional[18] denominados unidades de acolhimento.

Importante que se destaque que nem sempre esses serviços têm vagas para as vítimas de tráfico de pessoas e, muitas vezes não possuem especificidades para algumas vítimas, por exemplo, com filhos ou população LGBTI.

[17] Atende famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos incluindo, entre outras situações, o Tráfico de Pessoas.

[18] Atende famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados a fim de garantir a proteção integral, incluindo o acolhimento de indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte) que poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda.

b) Assistência às vítimas no âmbito dos serviços especializados de atendimento à mulher

Esses serviços atendem exclusivamente a mulheres e possuem especialidade no tema de violência contra as mulheres. Importante destacar que esses serviços não são específicos para atendimento das vítimas de tráfico de pessoas, mas foram criados para o enfrentamento da violência contra a mulher. Inclui os seguintes serviços:

- Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centro de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Centros integrados da Mulher), Serviços de Abrigamento (Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório/Casas de Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais[19] em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.
- Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS): na ausência dos Centros de Referência de Atendimento Especializado às Mulheres em situação de violência, os CREAS deverão assumir o papel oferecendo atendimento adequado e direcionado a mulheres em situação de tráfico de pessoas através de atendimento individual e oferecendo atenção e proteção social especial.
- Central de Atendimento às Mulheres – Ligue 180: central de atendimento telefônico que recebe relatos de violência contra mulheres, reclamações sobre os serviços da rede, orientam as mulheres sobre seus direitos e os serviços da Rede que podem utilizar.
- Central Disque 100
- Consulados do Brasil no exterior: o serviço de atenção para as brasileiras que se encontrem no exterior.

c) Outros Desafios na Atenção às Vítimas

Um dos grandes desafios do Brasil é inserir o atendimento às mulheres em situação de tráfico de pessoas no trabalho realizado pela Rede Especializada de Atendimento à Mulher no Brasil e incluir uma articulação com as principais instituições e serviços dos países de destinos das mulheres brasileiras em situação de tráfico de pessoas, criando uma rede transnacional de atendimento e apoio às vítimas.

O MERCOSUL, por meio da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL – RMAAM, em 2014, elaboraram um "Guia MERCOSUL de atenção a mulheres em situação de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual" e assinaram, no mesmo ano, o Protocolo Mecanismo de Articulação para Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas (MERCOSUL, 2013). Esse mecanismo de articulação estabelece a intenção de colaboração e cria mecanismos de atuação com enfoque em direitos humanos para os atendimentos feitos a mulheres,

[19] É importante ressaltar que apesar de fazer parte da rede (que também atende tráfico), os juizados são exclusivos para casos de violência doméstica.

crianças e adolescentes, procedentes de países do âmbito do MERCOSUL.

Outro desafio no Brasil para atendimento das vítimas de tráfico é a ausência de serviços para atender pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas trans e intersex (LGBTIQ+). Principalmente no que se refere a necessidade de abrigamento, não há serviços públicos especializados ou preparados para atender essa demanda já identificada, uma vez que as pessoas LGBTIQ+ são um grupo vulnerável ao tráfico de pessoas e a exploração no mercado do sexo[20].

Aponta-se também para uma deficiência cada vez mais evidente na perspectiva da garantia de serviços de saúde que permitam autonomia quanto aos direitos sexuais reprodutivos às mulheres vítimas de tráfico. Em que medida uma mulher vítima de violência sexual decorrente do tráfico de pessoas poderia abortar?

Outro aspecto relevante do atendimento às vítimas de tráfico é compreender o enfrentamento ao tráfico de pessoas como uma questão local, que envolve todos os entes federativos brasileiros na formulação, proposição e execução das políticas públicas, mas que deve ter espaço central nas discussões locais. Nesse sentido, os municípios são fundamentais para a execução das políticas públicas, principalmente de prevenção, identificação e assistência às vítimas.

CONCLUSÃO

O texto trouxe a reflexão sobre a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil a partir do federalismo brasileiro e pela governança proporcionada pela política pública específica, principalmente no âmbito das políticas de atenção às vítimas. Compreender o federalismo brasileiro, suas potencialidades e oportunidades precisa ser construído juntamente com o mecanismo da governança, extremamente relevante e fundamental para o aprimoramento dessa política pública.

A partir da análise da construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, dos Planos Nacionais e alguns mecanismos criados para auxiliar na execução dessa política (Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e CONATRAP), é possível perceber, no âmbito da assistência e referenciamento das vítimas de tráfico de pessoas no Brasil, a complexidade pela qual é regulada a política pública que se caracteriza pela sua transversalidade, multidisciplinariedade e interdisciplinaridade. Nesse sentido, a transversalidade visa garantir que o enfrentamento ao tráfico de pessoas perpasse pelas mais diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias etc.); e outra, implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas (saúde, assistência, justiça, educação, trabalho, segurança pública, etc.). A intersetorialidade permite considerar as vítimas em sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, indicando que ações requerem parcerias com

[20] Importante destacar que o único serviço de abrigamento para pessoas LGBT é o Projeto Casulo. O PROJETO CASULO é uma Casa de Passagem que visa a autonomia das vítimas e busca possibilitar a visibilidade deste ser como cidadão pensando em direitos sexuais e direitos humanos. (MEMORIA LGBTQ+).

outros setores, do âmbito da Educação, Trabalho e Emprego, Habitação, Assistência Social, Serviços Policiais, entre outros. Também está diretamente vinculada ao conceito de "rede", que requer articulação, relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção.

A capilaridade da Assistência Social e os instrumentais existentes podem ser ferramentas importante para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, e principalmente para pensar ações de atenção e prevenção ao tráfico. Para tanto, é fundamental que se reforce a necessidade da mudança desses instrumentais, a capacitação destes serviços para a compreensão do fenômeno do tráfico de pessoas, e principalmente o aumento de orçamento para que se possa continuar e melhorar a política de assistência social, no sentido de garantir proteção e atendimento integral às vítimas.

Voltando à Rede Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, cabe destacar que, principalmente a partir de 2017, com a avaliação do II PNETP, verifica-se o fechamento de diversos PAAHMs e ou a falta de estrutura e investimentos para a continuidade e aprimoramento do trabalho desenvolvido por estes e pelos NETPs, podendo impossibilitar a atenção às vítimas de tráfico de pessoas ou a precarização desses atendimentos, com falta de profissionais, falta de estrutura institucional do serviço, falta de ações preventivas, falta de estrutura para atendimentos, falta de investimento para ações de prevenção, capacitações, para articulações com a rede local, entre outras deficiências (UNODC, 2018).

Percebe-se assim que muito da ineficiência da política do tráfico de pessoas está se dando pela não efetivação das possibilidades garantidas pelo federalismo e pela restrição dos espaços de governança.

Ademais, percebe-se que a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a diminuição dos atendimentos pode ser um reflexo do que já vem acontecendo com as políticas sociais no Brasil, principalmente a partir da Emenda Constitucional n. 95/2016 (BRASIL, 2016), decisiva para intensificar a precarização das políticas sociais e, mais recentemente, com a pandemia de COVID-19. A EC-95 rompe com o pacto social do bem-estar e proteção social assinado em 1988, na Constituição Federal. A austeridade defendida pelos governos anteriores (2016-2022), interrompe o que vinha sendo implantado. (BRASIL, 2016) Enfraquece e limita os investimentos em políticas sociais, fragilizando toda a rede de proteção social. Com a nova regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Sabe-se que esse índice é insuficiente para contemplar o crescimento da população, o que leva a uma redução dos gastos sociais.

Nesse sentido, os efeitos dessa EC estão sendo sentidos a curto, médio e longo prazo. Congela-se a possibilidade de que cresça a capacidade orçamentaria para suportar a ampliação dos serviços porque as demandas aumentam. Somado a isso, no cenário atual, com a pandemia, a intensificação do quadro de vulnerabilidades da população é muito explicito, portanto aumentam as demandas e, portanto, envolveria maior capacidade orçamentária. Ao contrário, há uma precarização das políticas sociais e principalmente a intensificação dessa precarização. Pode-se argumentar que

as diversas formas de violência contra a mulher começam na falta de infraestrutura dessas cidades e na ausência dos serviços e políticas públicas.

No âmbito da governança, especialmente a diminuição do número de representantes do CONATRAP e da desestruturação de Comitês Estaduais e Regionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pode diminuir a capacidade de leitura das realidades existentes de tráfico de pessoas, além da ausência de monitoramento da política pública específica.

As políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas dentro da estrutura federal, respeitado o federalismo e com ações de governança, com participação ampliada, precisam ser desenvolvidas e são o caminho indicado, que já se mostrou necessário e capaz de produzir resultados efetivos para a solução do problema. Deseja-se ansiosamente a retomada da construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas buscando a governança, comprometimento politico e principalmente o enfoque em direitos em todas as ações desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvarez; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Descentralização e políticas sociais**. Maria Hermínia Tavares de Almeida. **Federalismo e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.p. 14.

ANJOS, Verônica dos. **Fluxograma do processo de atendimento e referenciamento da rede de Núcleos e Postos de ETP**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/fluxograma.pdf/view> Acesso em: 10 dez. 2022.

BENDELAC, Leticia; TERESI, Verônica Maria. La trata de mujeres en Brasil: análisis sobre los principales aspectos de la política pública nacional de combate a la trata de personas. 2015. p. 12-26. (Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas: V. 5.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **A Mobilização das ONGs no Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2014. v. 1. 388p. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12869> Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. DECRETO Nº 5.017, DE 12 DE MARÇO DE 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm> Acesso em: 15 mai. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95/2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, que foi posteriormente alterada pela LEI FEDERAL Nº 13.204, DE 14 DE DEZEMBRO DE

2015. As ONGS passaram a ser chamadas Organizações da Sociedade Civil.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm> Acesso em: 6 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/11o-relatorios-semestrais-da-rede--de-nucleos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-netp-e-dos-postos-avancados--de-atendimento-humanizado-ao-migrante-paahm> Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 1. edição. Brasília, DF: Secretaria Nacional [do] Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/ etprelatorioplanonacional.pdf> Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Planalto. Decreto n. 9833, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). 2019. **D.O.U.**, Brasília, DF, 13 jun. 2019.

BRASIL. Planalto. Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III PNETP. **Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019**. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/710516492/decreto-9796-19> Acesso em: 15 ago. 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. Tradução de Roneide Venacio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 566-567. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 1).

CONARE. Refúgio em números, 2019, 4. ed. Disponível em: <https://www.acnur. org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf> Acesso em: 30 fev. 2022.

CONATRAP. COMPOSIÇÃO 2020.v Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/selecao/resultado-preliminar-das--eleicoes-virtuais.pdf?fbclid=IwAR3a4hC7RX1Eg2G0OHyOMFPeN4TvhRRHPYW-vdzebprN4yXIYVi3vAfKq5s> Acesso em: 15 ago. 2022.

DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Dossiê: "Mobilidade Humana: Perspectivas e desafíos". Terceiro Milênio. **Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 9, n. 2, jul.-dez. 2015.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. **Travessia - Revista do Migrante**, Ano XXXI, n. 83, maio-ago. 2018. Disponível em: <https://www. academia.edu/38205710/O_Brasil_frente_ao_regime_global_de_controle_das_migra%C3%A7%C3%B5es_pdf?email_work_card=title> Acesso em: 15 ago. 2022.

FEREIRA, Ofélia da Silva. **Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de**

pessoas: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e aos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante. Brasília, DF: Ministério da Justiça. 2013. p. 108.

GONÇALVES, Alcindo. Governança global. *In*: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

ICMPD. **Guia assistência e referenciamento de vítimas de tráfico de pessoas**. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Guia_Assistencia_ICMPD_versao_digital_simples_FINAL.pdf> Acesso em: 12 ago. 2022.

KEOHANNE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Introduction. *In*: NYE, Joseph S.; DONAUHE, John D. (ed.). **Governance in a globalizing world**. Washington, DC: Brooking Press, 2000. p. 12.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 462.

MEMORIA LGBTQ+. **Proteção e acolhimento no Projeto Casulo**. Disponível em: <https://www. memorialgbt.org/post/2013/11/20/protecao-e-acolhimento-no-projeto-casulo> Acesso em: 15 ago. 2022.

MERCOSUL. **Guia Mercosul para a atenção às mulheres em situação de tráfico de pessoas com fins de exploração sexual**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/BR_Guia_MERCOSUL_Trafico_Mulheres_PORT_Completo_para_IMPRESSAO.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/ sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap> Acesso em: 15 jun. 2022.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. PAAHM. Informação sobre os Postos. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento> Acesso em: 29 abr. 2022.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas está disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento. Acesso em: 29 abr. 2020. O funcionamento dos NETP e dos Postos está regulamentado na Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009, alterada pela Portaria nº 41, de 06 de novembro, de 2009.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/comites-1> Acesso em: 14 fev. 2023.

MINISTERIO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Sócio-assistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/resolucao-cnas-no109-2009-tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais> Acesso em: 14 fev. 2023.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. **Diálogos da cidadania**: enfrentamento ao trabalho escravo. 2014. p. 29. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc. Acesso em: 15 out. 2022.

OSCE. **The critical role of civil society in combating trafficking in human beings**. 2018. Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/405197_0.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022.

PESTRAF. **Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil**. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/ Pestraf_2002.pdf> Acesso em: 1 mar. 2022.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações internacionais federativas no Brasil. **DADOS–Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1021, 2008.

SAILER, José Carlos Illán. **Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional**. Madrid: FIIAPP, 2006. p.14.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes**. p. 43. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf> Acesso em: 15 ago. 2022.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Pernambuco. 2011. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorioiiencontronacionalredeetp.pdf> Acesso em: 19 jun 2022.

TERESI, Verônica Maria; HEALY, Claire. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilhaguiareferencia.pdf> Acesso em: 20 ago. 2022.

TERESI, Verônica Maria. **Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha.** São Bernardo do Campo, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, 2021.468 f.

UNODC. **Projeto: BRA/X63**: suporte à Secretaria Nacional de Justiça para o aprimoramento da implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Relatório Produto 01: Levantamento técnico do funcionamento e metodologia da rede atual de Postos Avançados de Atendimento Humanizado aos Migrantes, com foco principal nas estruturas em portos e rodoviárias. 2014). (No prelo).

UNODC. **Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.

br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii--plano-final-agosto2018.pdf> Acesso em: 15 jun. 2022.

UNODC. **Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/ anexos/relatorio-de-avaliacao-ii--plano-final-agosto2018.pdf> Acesso em: 15 jun. 2022.

YOUNG, Oran R. **International governance**: protecting the environment in a stateless society. Ithaca: Cornell University Press, 1994. p. 15.

Capítulo 6

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS ESPAÇOS E A AFIRMAÇÃO DA GOVERNANÇA DOS OCEANOS COMO INSTRUMENTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO ODS 14 (VIDA NA ÁGUA)

Robinson Nicácio de Miranda[1]

INTRODUÇÃO

O oceano desempenha um importante papel para a promoção dos direitos humanos e o equilíbrio ecossistêmico do planeta e desta forma possui papel de destaque no cenário internacional.

Seu espaço, enquanto ambiente natural, não oferece barreiras geográficas entre os Estados.

O oceano, considerado o maior ativo da Terra, está ameaçado em várias frentes, aquecimento, acidificação, perda de oxigenação, poluição marinha, exploração de recursos (Hoegh-Guldberg, 2019)

Destaca Bargiacchi (2013, p. 509) que no campo de estudo do direito internacional do mar, três são seus aspectos relevantes: o mar como território de Estado; o mar como espaço desfrutável economicamente pelos Estados e, o mar como espaço exterior à jurisdição dos Estados.

Considerando sua vastidão espacial, aliada ao interesse exploratório de seus recursos, a conservação da biodiversidade e à preservação da vida humana, atual e futura, seria factível a construção de um regime internacional que regulasse os oceanos? Em que medida a já existente Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, de Montago-Bay (1982), pode dialogar com a tutela dos oceanos?

As respostas a essas questões são de difícil elucidação. No entanto, diante dos desafios por vir, surge outra indagação: de que modo as ações de governança contribuem para a tutela dos oceanos na medida em que se considera o mesmo como uma espécie de *Global Commons*?

Desta forma, o artigo a seguir apresentado escapa da análise do exercício do poder de império do Estado sobre o qual se fundará o exercício de sua jurisdição em razão de uma agenda securitária para ir ao encontro de uma agenda da humanidade.

Com efeito, propõe-se uma reflexão sobre a emergência da proteção internacional dos espaços oceânicos à luz da governança ambiental como ferramenta impulsionadora

[1] Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela UNISANTOS. Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS. Membro do Grupo de Pesquisa Governança e Regimes Internacionais da UNISANTOS. Advogado. Professor de Direito Ambiental na Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

da operacionalização do objetivo do desenvolvimento sustentável n. 14 que trata da vida na água (Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável).

Cumpre destacar que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável sucederam e atualizaram os Objetivos do Milênio, por ocasião da conclusão das negociações que findaram a Cúpula nas Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável em 2015 (Brasil, 2022).

Dentre as metas estabelecidas para o ODS 14, destaque para a pretensão, até 2025, de prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha, de gerir de forma sustentável e de proteger os ecossistemas marinhos e costeiro a fim de se evitar impactos adversos, inclusive por meio do reforço de sua capacidade de resiliência (meta 14.2), além de minimizar os impactos da acidificação dos oceanos por meio, inclusive, do reforço da cooperação científica em todos os níveis.

1. DO OCEANO POLÍTICO AO OCEANO GLOBAL

A imensidão dos oceanos desperta encantamento e curiosidades. A poética, o simbolismo, o imaginário, as práticas culturais marítimas de navegação, os saberes, um mundo à parte, desconhecido e ainda pouco explorado e que vai além das delimitações políticas que separam as águas rasas das águas profundas. Conhece-se mais das estrelas e das galáxias ao redor da Terra do que das águas e seres que habitam o planeta.

Apesar de se alertar para a importância de instrumentos convencionais relacionados ao mar (Soares, 2002, p. 122), tais como, a Convenção sobre prevenção de poluição marinha por alijamento de resíduos sólidos e outros materiais (1972), a Convenção internacional para a preservação da poluição por navios (1973), a Convenção internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo (1977), assim como a Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar (1982), tais instrumentos reportam-se aos mecanismos de reconhecimento e tutela do oceano político, com alguns diálogos com o oceano internacional (alto-mar) que corresponde cerca de dois terços de todo oceano do planeta (CAMPOS, 2020, p. 113).

Em termos de oceanos internacionais, área considerada como patrimônio comum destacam-se alguns dispositivos da Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar, a exemplo de seu artigo 86 que dispõe: "As disposições da presente Parte aplicam-se a todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago".

Quanto à conservação e gestão dos recursos vivos presentes em Alto-Mar, o artigo 116 destaca o direito de pesca, assim como está previsto o dever estatal de, em relação aos seus nacionais, estabelecer medidas para a conservação de recursos vivos no alto mar. Sob esse prisma, os Estados têm o dever de cooperar entre si para esta conservação (artigo 117 e 118 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar - CNUDM).

Periodicamente, tal como consta da redação do item 2 do artigo 119 da Convenção

das Nações Unidas sobre Direito do Mar – CNUDM, devem ser comunicadas, ou trocadas informações científicas disponíveis, estatísticas de captura e de esforço de pesca e outros dados pertinentes para a conservação das populações de peixe, por intermédio das organizações internacionais competentes, sub-regionais, regionais ou mundiais.

Relativamente aos princípios que regem a área comum, o artigo 136 reconhece o Alto Mar como Patrimônio Comum da Humanidade, sua área e seus recursos. Desta forma, nenhum Estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre qualquer parte da área ou seus recursos, pois não é reconhecido o direito de apropriação haja vista sua inalienabilidade (artigo 137 da CNUDM).

Reforçando os enunciados da Carta das Nações Unidas e outras normativas de direito internacional, o comportamento dos Estados em relação ao alto mar deve conformar-se com o interesse na manutenção da paz e da segurança, da compreensão mútua e da promoção para a cooperação internacional.

No que toca ao cumprimento de obrigações e responsabilidade por danos ao espaço protegido, o artigo 139 da Convenção Sobre o Direito do Mar determinada que os Estados Partes ficam obrigados a zelar por atividades realizadas na respectiva área em consonância com as disposições convencionais, quer pelos Estados, quer por empresas ou pessoas físicas ou jurídicas que possuam a nacionalidade dos Estados Partes, ou se encontrem sob o controle efetivo desses Estados ou dos seus nacionais.

2. IDENTIFICANDO O OCEANO NO CAMPO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS ESPAÇOS: ACERCA DO CONCEITO DE GLOBAL COMMONS

Há espaços cuja utilização suscita interesse de mais de um Estado soberano e, por vezes, de toda comunidade internacional (REZEK, 2014, p. 197)

Segundo Relatório publicado pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais – IUCN, *Global Commons* se refere a uma porção de terra ou água que pode ser compartilhada pelos membros de uma comunidade, e que, portanto, contempla espaços que vão além das jurisdições nacionais (IUCN, 1980).

É uma expressão utilizada para descrever recursos naturais compartilhados, como é o caso dos oceanos profundos, a atmosfera, o espaço extra-atmosférico e as regiões polares (DAUVERGNE, 2012).

A preocupação com a gestão dos oceanos e consequente proteção internacional do referido espaço relaciona-se aos perigos concretos decorrentes da intervenção antrópica no ambiente. As modificações no clima, a contaminação marinha decorrente da deposição de resíduos e materiais tóxicos nas águas oceânicas, a exploração predatória dos recursos marinhos, as catástrofes com petroleiros e os derramamentos de óleo, a perda da biodiversidade, são alguns exemplos que reclamam atenção sobre a necessidade de observar a importância da governança dos oceanos a partir de uma perspectiva de construção de um direito da humanidade, considerando-o a partir do valor fundante: equidade intergeracional.

Nesse sentido, frente à multiplicidade de suas variáveis, a gestão do bem comum global oceano é um verdadeiro desafio, mas deve encontrar nos arranjos de governança sua sustentação ante a sua complexidade.

3. A PROTEÇÃO DOS OCEANOS E A GOVERNANÇA COMO UMA FERRAMENTA EMANCIPATÓRIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

No Cântico das Criaturas, o Papa Francisco em sua Encíclica *Laudato Si* faz uma importante reflexão sobre o papel do ser humano em relação ao uso dos recursos ambientais. Ao mencionar seus predecessores corrobora o fato de que vários Pontífices também chamaram a atenção para uma mudança de comportamento do homem em relação ao ambiente.

A proposta de paz enunciada por João XXIII – *Pacem in terris* –, também serviu de fundamento para que Francisco, em sua exortação *Evangelii Gaudium,* sustentasse uma mobilização reformadora, fundada no diálogo entre atores tendo em vista a existência de uma casa comum a todos.

O reconhecimento do meio ambiente como um tema de direitos humanos pode fomentar a governança dos oceanos em direção ao cumprimento das metas do objetivo do desenvolvimento sustentável n. 14.

A proposta de conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos é acrescida de importantes metas que podem ser articuladas na medida em que haja um despertar para a questão oceânica e sua importância, aliada a ampla participação dos atores estatais e não estatais no sentido da construção de mecanismos formais e informais relacionados aos objetivos estabelecidos em âmbito global para os próximos anos.

Assim, metas como a redução da poluição marinha, a gestão compartilhada dos ecossistemas marinhos e costeiros a fim de se evitar ou mitigar impactos adversos no meio ambiente, assegurar, por meio de um permanente engajamento e processos educacionais, a saudabilidade de vida de modo a promover a restauração dos ambientes e sua produtividade, minimizar os efeitos da acidificação dos oceanos por meio de cooperação científica, promover o diálogo entre agendas ambientais e de direitos humanos, constituem importantes referenciais para uma concretização progressiva do "futuro que queremos".

4. O CONCEITO DE GOVERNANÇA: CONSTRUÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E EFETIVAÇÃO

A governança pode ser definida como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns (Comissão sobre governança global, 1996, p. 2).

Trata-se de um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações de cooperativas. Diz respeito não só a instituições e

regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (Comissão sobre governança global, 1996, p.2)

Não se trata de um atributo de governo, mas um incremento de coesão (ROSENAU, 2000, p. 15). Refere-se a um fenômeno mais amplo que governo ao abranger não somente instituições governamentais, mas também se vale de mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p. 15).

Como processos e estruturas (KRAHMAN, 2003, p. 331), nos quais permite-se aos atores governamentais e não governamentais a "coordenação de suas necessidades e interesses interdependentes através da construção e da implementação", a governança é um meio capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção (GONÇALVES, 2005).

Vivendo-se em uma era da interdependência (KEOHANE; NYE, 2012), a ampliação da legitimidade democrática como mecanismo de governança abre espaço para novos atores internacionais, o que permite um franco debate sobre a solução dos desafios comuns em razão dos múltiplos canais de comunicação.

Neste contexto, dois importantes apontamentos são feitos por Fernando Rei (2017, p. 33) e que podem contribuir para a construção de uma governança dos oceanos à luz de seus desafios: "a) a discussão ou encaminhamento de soluções ambientais globais, quando direcionada a resultados, é originária ou fundamentada em valores científicos que são apontados não pelos Estados, mas por outros atores; b) soluções passam por níveis geográficos e políticos que não necessariamente o Estado Nacional, fazendo ganhar força os governos subnacionais".

Aponta Sneddon (2013, p.13) que a governança da água é uma preocupação central para uma série de atores dentro dos governos, corporações e organizações da sociedade civil, pois seu enfrentamento demanda um conjunto complexo de discursos e ações que incluem políticas de água e gestão de água.

5. DESAFIOS DA GOVERNANÇA OCEÂNICA

Os oceanos encontram-se em área de domínio público internacional. Importante compreender a questão oceânica, portanto, sob a perspectiva do modelo de governança, considerando-a, sobretudo, à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

No entanto, a tarefa não é simples. Segundo Barros-Platiau e Barros (2017, p. 459) a governança global dos oceanos é complexa em razão de vários fatores e essa complexidade ocorre devido à sua vastidão e riqueza de recursos biológicos e minerais. Assim, conclui que os oceanos são espaços geográficos de grande extensão cujo tratamento e a nomenclatura são diferentes.

Moraes (2021, p. 124) aponta que a riqueza dos recursos oceânicos traz benefícios para todos os atores internacionais, o que corrobora o fator complexidade. Explica: "não apenas recursos tangíveis, mas os intangíveis também. Os oceanos são lares de

diversas espécies marinhas que auxiliam na alimentação de grande parte da população costeira, assim como possibilidade o aumento da pesquisa científica nessas regiões. Tais recursos viabilizam o crescimento da indústria pesqueira e de extração mineral bem como também são responsáveis pelo crescimento do comércio internacional, já que o modal marítimo é o principal meio de transporte nas operações mercantis internacionais" (MORAES, 2021, p. 124).

Neste contexto, importante destaque fazem Barros-Platiau e Barros (2017) sobre a criação da United Nation Oceans cujo mandato visa reforçar e promover a coerência das atividades das Nações Unidas relativas aos oceanos e zonas costeiras.

Ainda com esse propósito, à procura da definição de um rumo para o planeta azul, no âmbito da União Europeia, o documento Governança Internacional dos Oceanos propõe uma nova agenda de ações para oceanos seguros, limpos e geridos de forma sustentável (Comissão Europeia, 2022).

O documento visa confirmar o papel ativo da governança internacional dos oceanos na Europa e o reforço na execução da Agenda 2030 das Nações Unidas, mas especificamente em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 14 que se reporta à vida marinha. Com isso, essa nova agenda figura como um importante componente para o Pacto Ecológico Europeu, até como forma de integrar a execução das Metas de Aichi no que se refere a proteção da biodiversidade.

A Segunda Conferência das Nações Unidas Sobre os Oceanos, realizada de 27 de junho a 1º de julho de 2022, na cidade de Lisboa (Portugal) e a Conferência das Partes Sobre Biodiversidade (COP-15), dezembro do mesmo ano em Montreal (Canadá), reforçaram o compromisso em defesa dos oceanos.

Há águas oceânicas que se encontram fora da jurisdição dos Estados, considerando as delimitações estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Desta forma, uma abordagem coletiva internacional que contemple uma multiplicidade de cenários e atores com vistas a tutelar de forma sustentável os oceanos para esta e as gerações ainda vindouras torna-se fundamental.

CONCLUSÃO

O debate sobre a governança dos oceanos encontra-se ainda limitado, embora chamado à atenção e incluído entre os principais temas das reuniões prévias da Rio +20. Os oceanos são importantes no cenário geopolítico. Além disso, evidências científicas revelam a sua importância para o equilíbrio ecológico da Terra.

Embora não negada sua importância, ainda há insuficiência no sentido de mobilizar os Estados para que ações mais efetivas sejam construídas no âmbito da Conferências multilaterais. É por essa razão que a governança dos oceanos se torna fundamental para esse processo no sistema internacional.

A Convenção do Direito do Mar não foi suficientemente capaz de abarcar todas as complexidades dos mares, pois apresenta uma regulamentação fragmentada e deixa grande parte dos oceanos sujeita ao princípio da liberdade em alto mar. Nota-se que o regime de liberdade do mar reserva sua importância para o estudo dos oceanos, mas

há necessidade de avanço frente a emergência da proteção internacional dos espaços comuns e é desta forma que a governança do alto-mar atrai a atenção internacional.

Apesar de sua setorialização decorrente de características próprias e marcantes das regiões polares (Ártica e Antártica), pacífica, atlântica e índica, os mares e oceanos (político e internacional) estão ligados em escala mundial e possuem uma multiplicidade de componentes.

Neste sentido, apesar da existência de uma Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, a regulamentação dos oceanos ainda não é uma realidade. Tal fato origina lacunas em termos de sua cobertura espacial e constitui um desafio emergente no sentido da construção de uma governança oceânica.

A correspondência global dos temas relacionados ao oceano abre espaço para a interdependência ambiental e novas vozes abrem um campo de discussão sobre o papel dos atores internacionais no cenário das águas internacionais.

Primordial então pensar na cooperação internacional como ferramenta para a busca de soluções negociais de âmbito global e, sobretudo, no fomento aos direitos humanos.

Considerando que a qualidade do meio ambiente influi na qualidade de vida, tendo em vista seu uso coletivo, é preciso lançar luzes para o tema da governança dos oceanos, sua fragmentariedade temática e de que modo os arranjos institucionais se acomodem a fim de promover *in concreto* ainda que pequenos consensos aptos a promover a proteção dos oceanos.

Os oceanos cobrem grande parte do planeta. Fonte abundante de vida é salutar preocupar-se com sua conservação. Influenciam o clima, as condições meteorológicas, são estabilizadores de temperaturas e responsáveis por boa parte da oxigenação da terra. Constitui-se em um verdadeiro lar de uma biodiversidade ainda não identificada em sua completude.

A mobilização para o reconhecimento da importância dos oceanos levou a Organização das Nações Unidas definir a década de 2021 a 2030 como a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável.

Propõe-se que governos, organizações e a sociedade civil realizem ações de conscientização sobre o papel dos oceanos e de que forma é possível contribuir para a conservação da biodiversidade e habitat costeiro e marinho durante os próximos anos.

REFERÊNCIAS

BARGIACCHI, Paolo. El derecho internacional del mar. In: SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. **Lecciones de derecho internacional público**. Buenos Aires: Albeledo Perrot, 2013.

BARROS-PLATIAU, A.F.; BARROS, J.G do C. **A governança global dos oceanos: dois desafios da gestão sustentável da diversidade biológica além da jurisdição nacional**. 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.encontro2917.abri.org.br> Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Histórico ODS —**

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (www.gov.br). Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/informacoes-ambientais/historico-ods> Acesso em 25 mar. 2023.

CAMPOS, Aldino Santos de. **Os desafios da governança global do oceano**. In: Relações internacionais, ano 2020, n. 66, p.p.111-126. Disponível em: <http:www.ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri66/RI_66_art07_ASC.pdf> Acesso em 12 jan.2023.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de imprensa 24 de junho de 2022 Bruxelas Governação internacional dos oceanos: Contribuição da UE para definir o rumo para um planeta azul. Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_3742> Acesso em 19 dez.22.

DAUVERGNE, Peter. **Handbook of Global Environmental Politics**. 2. ed., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2005.

HOEGH-GULDBERG, O; NORTHROP, E; LUBCHENCO, J. The oceano is key to achieving climate and societal goals. Science, 365, 1372-1374.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. **World Conservation Strategy. Living resource conservation for sustainable development. Chapter 18.** The Global Commons. 1980.

KRAHMAN, Elke. National, Regional and Global Governance: one phenomenon or Many. In: **Global Governance**, 2003.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. Longman, 2012.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público. Curso elementar**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.

SNEDDON, Christopher. Water, Governance and Hegemony. In: HARRIS, Leila; GOLDIN, Jacqueline; SNEDDON, Christopher. **Contemporany water governance in the Global South**. Routlege, 2013.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002.

United Nations Environmental Programe. **From pollution to solution. A global assessment of marine litter and plastic pollution**. Nairobi, 2021.

Capítulo 7

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS' PROFILE AND ENVIRONMENTAL REGIMES: A CASE STUDY ON CLIMATE CHANGE AND THE CONFERENCE PARTIES AT ITS 26TH SESSION

Alcindo Gonçalves[1]
Noemi Lemos França[2]

INTRODUCTION

This paper is intended to explore how the profile of NGOs contributes to the climate change regime. At COP26 it was possible to observe the participation of world leaders (Heads of State and Government), civil society organisations, international organisations, companies, and youth. Thus, it is possible to infer the importance of NGOs for the development, dynamic and effectiveness of the agreement.

Soares (2011, p. 7) affirms that NGOs "[...] constituem uma categoria relativamente moderna, [...] que [...] [ganhou] relevo no Direito Internacional Público a partir do final da Segunda Guerra Mundial. [...]".[3]

During the development of regimes, especially in international negotiation, competitors in commerce, political opponents, or ideological opposites may be together. Interests are therefore important for agreements that are intended to be signed and performed, and knowing the interested person is relevant to check the credibility of the interest or be prepared for occasional bluffing, which contributes to destroying the environmental regime.

The objective of this article is to contribute to the identification of the actors of climate change regimes and, consequently, to identify the profile of actors of international environmental law ("IEL"), with a conceptual presentation in Part II.

The main question of this study in Part I is: a) what NGOs participate in the UN's actions for climate change? The objective is to collect such data as their names, areas of work, and a few members. The main question in Part II is: b) how did NGOs act in relation to the theme and at COP26? The objective is to collect data about NGOs' attitude towards climate change adaptation or the reduction of its causes in the international negotiation for COP26.

The data showed that information is not clear for people in general about the

[1] Coordinator`s strictu sensu postgraduate course in Law at the Catholic University of Santos/SP.
[2] CAPES - Coordenção de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Corresponding author.
[3] Translation by José Martinho Gomes: "[...] constitute a relatively modern category, [...] which [...] has become relevant in the International Public Law since World War II ended. [...]."

NGOs' names, members, areas of work, and action for climate change adaptation or reduction of its causes. But it is possible to observe that an indefinite number of NGOs participated in international negotiations at COP26. In conclusion, by considering the obtained data, it is possible to infer that it is necessary to inform people in general about what the participating NGOs are and what they do for the UN and in international negotiations in order to make a consensus easier and the performance of an agreement possible.

1. DEVELOPMENT: BACKGROUND, METHODOLOGICAL APPROACH, RESULTS AND DISCUSSION

The global environmental policy may be conceived as the harmonisation of States' and other actors' actions - originated after environmental disasters, perceptions of the scarcity of resources due to overconsumption, and interests in continuous economic growth - to tackle the environmental issues they have in common, despite their economic differences, through consensus (destroyed at times by vetos or because they did not fulfil their commitments) based on a country's consciousness or a behaviour guide (França, Rei, 2022, p. 148) (Chasek, Downie e Brown, 2016, ps. 1-49).

In this context, IEL plays a role to systematise and monitor the obligations accepted in proceedings elaborated together.

In this role, a dilemma will be to adjust the attribution of regulations in the global context, thus requiring its legitimation. The solution to this dilemma is the common good, which, according to Zürn (2014, p. 62, our translation), justifies the actors' participation in global governance.

This participation is possible because the idea developed by Rei and Farias (2017, ps. 161-180) defends that the IEL is multidisciplinary, farther from International public law and closer to International Relations, seeking new forms of international coexistence, preferring institutional instruments of cooperation to normative regulations that reinforce the traditional system of responsibility, and recognizing other actors in the tackling of common environmental issues.

In an analysis of positive experience of success (Montreal Protocol), Rei and Farias (2017, ps. 161-180) affirm that: "[...] O Direito Ambiental Internacional é eminentemente participativo e permite que a busca de soluções ambientais técnicas ou ações criativas e relevantes [...]".[4]

Once the concept of IEL is presented, certain aspects` agreement signed at COP26 are analysed to identify progress in comparison with other conferences, or stagnations and procrastination, from Table 01.01 to Table 01.03. Setbacks will be precisely measured after the period in which the agreement is performed.

[4] Translation by José Martinho Gomes: "[...] The International Environmental Law is essentially participatory and allows for technical environmental solutions or creative and relevant actions [...]".

Table 01.01 - Analysis of COP26 contributions to the IEL, aspects 1 to 3

1) State	2) Other actors	3)Differences
World leaders: heads of state and government	Civil society, international organizations, companies and youth	The world's poorest and most climate-vulnerable countries
-	-	Unique Country Circumstances and Responsibilities

Source: prepared by the authors based on United Nation Climate Change, 2021a, 2021b and 2021c.

In Table 01.01 above it is possible to perceive that, besides the States, other actors participated at COP26, such as civil society organisations, international organisations, companies, and youth, although their status varied. The presence of NGOs is noticed in several ways, particularly, in civil society, international organisations, and youth.

In Table 01.02 below it is possible to perceive which aspects other actors of IEL participate in, including NGOs.

Table 01.02 - Analysis of COP26 contributions to the IEL, aspects 4 to 6

Aspects of IEL at COP26 (1 to 9)		
4) Environmental issues for the common good	**5) New forms of international coexistence**	**6) Sharing information and actions**
Consequences of climate change	New era of economic and political partnership with climate action at its core	Closing the gap between current Nationally Determined Contributions by 2030 and science requirements
Challenge`s COVID-19 pandemic	Rearrange finances, resources and tools to quickly and gradually allocate them to climate action	Improved action in technology development and transfer and training
-	Need for a change in finance for adaptation and for the outcome of COP26 to show a collective objective to achieve this	32 countries have submitted Adaptation Communications or National Adaptation Plans, now representing over 2 billion people, helping to share best practices and mobilize action
-	Severe fiscal pressures face by world leaders, exacerbated by the combined threats of climate change and COVID-19	Empower negotiators to deliver an outcome that responds to the best available science and the demands of people around the world, to urgently accelerate climate action and ensure that finance flows to support this transition, especially for the poorest and most vulnerable

-	New Group of [Countries] Champions in Adaptation Finance with some committing to 50% adaptation funding	-
-	New Infrastructure Fund for Resilient Island States	-
-	A pressing need for predictable and affordable finances	-

Source: prepared by the authors based on United Nations Climate Change, 2021a, 2021b and 2021c.

In Table 01.02 above it is possible to infer about "6) Sharing information and actions", an aspect in which negotiators need to deliver an outcome that responds to the best available science and the demands of people around the world, leading to the importance of knowing who are the NGOs as one of the actors of IEL that act in the climate change issue and is partially responsible for promoting the compliance` agreement.

In Table 01.03 below it is also possible to perceive what aspects other actors of IEL, including NGOs, participate in.

Aspects of IEL at COP26 (1 to 9)			
7) Joint articulations and commitments			
Advances at COP26			**Stagnations and postponements at COP26**
Take ambitious measures in mitigation, adaptation and finance to combat climate change	151 parties submitted updated nationally determined contributions	Finance for low carbon development and resilience continues to rise	Keeping the prospect of limiting global temperature rise to 1.5°C within reach
Seizing opportunities for a clean and resilient transition	A significant number of leaders spoke of ending coal power	Several have made new climate finance commitments, including for adaptation, meaning that almost all have already presented new pledges for 2025.	Scaling climate finance from all sources, including urgent delivery of the $100 billion a year target and deepening work across the financial system to align financial flows with the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals

The Coalition of High Ambition Statements issued and the Climate Vulnerables Forum held	More than 40 leaders have joined the Innovative Agenda, a 10-year plan to work together to create green jobs and growth globally, making clean technologies and solutions the most affordable and attractive option before 2030 – starting with energy, road transport, steel , hydrogen and agriculture	That the International Monetary Fund and the Multilateral Development Banks build on recent progress with greater efforts to respond to the needs of climate-vulnerable and developing countries	Doubling of current funding for the balance collectively agreed in Paris
Complete the Rulebook to support the delivery of the Paris Agreement targets	More than 120 countries covering over 90% of the world's forests have endorsed the Glasgow Leaders Declaration on Forests & Land Use pledging to work collectively to halt	Several countries described how they are supporting a resilient and sustainable recovery from COVID-19 and will increase	8 parties have announced their intention to submit updated nationally determined contributions

Source: prepared by the authors based on United Nations Climate Change, 2021a, 2021b and 2021c.

Table 01.03 - Analysis of COP26 contributions to the IEL, aspects 7 to 9, part 2

Aspects of IEL at COP26 (1 to 9)	**Aspects of IEL at COP26 (1 to 9)**	
7) Joint articulations and commitments	**8) Vetoes**	**9) Monitoring**
Advances at COP26	Not identified	The Summit showed that the Paris Agreement is working and made progress in key areas
Take ambitious measures in mitigation, adaptation and finance to combat climate change	-	Actions at COP26 and the critical decade ahead
Seizing opportunities for a clean and resilient transition	-	Set new collective quantified target beyond 2025, suitable for delivery of the Paris Agreement

The Coalition of High Ambition Statements issued and the Climate Vulnerables Forum held	-	Nearly 90% of global emissions and over 90% of global GDP are now covered by net zero or carbon neutral commitments by mid-century, rising from just 30% of global GDP at the end of 2019
Complete the Rulebook to support the delivery of the Paris Agreement targets		
Adapting the impacts of climate change as a matter of survival and the need to implement the Global Adaptation Goal		
Growing reality of losses and damages associated with climate change and request for operationalization of the Santiago Network with greater efforts to ensure that international finance and technical assistance expand		

Source: prepared by the authors based on United Nations Climate Change, 2021a, 2021b and 2021c.

In Table 01.03 above it is possible to conclude that NGOs take part in the interaction of various participating actors.

In Tables 01.01 to 01.03, it is possible to observe that the States and other actors seek news forms of international coexistence, besides other international actors that contributed to COP26, as seen in the analysis of Table 01.

The new actors act based on the assumption of paradiplomacy. Paradiplomacy is defined as "[...] o envolvimento direto ou autônomo das unidades federadas em atividades de relações internacionais cooperativas, de forma coordenada, complementar e de suporte às atividades internacionais do Estado ou paralelas", including "[...] avanço no alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para 2030" (Soldatos, 1990 *apud* Granziera, Cruz, 2020, p. 23).[5]

This is the role of paradiplomacy at COP26, that is to say, to act in relation to several subjects, together with the States, in international cooperation to obtain the solutions for common environmental issues.

An example of a paradiplomatic action can be found in item 4, "Collaboration", of Pact COP26, "Working together to deliver even greater action" (COP26: The Glasgow climate pact, 2021, p. 24) ("Pact"). The Paris Rulebook establishes detailed systems to sustain the fulfilment of the Paris Agreement`s goals, several of which agreed upon at COP 24, in Poland. During that period, the parties strongly defended different viewpoints and, because of that, they did not reach an agreement, which came to be possible in this last conference (COP26: The Glasgow climate pact, 2021, p. 24).

[5] Translation by José Martinho Gomes: "[...] the direct or autonomous involvement of the federative units in cooperative international relations activities, in a such a way that is coordinated, complementary and supportive to the international activities of the State or parallel activities, including "an extended reach of the Sustainable Development Goals for 2030".

The conference host was able to establish a series of international structures to support collaboration in key-areas (COP26: The Glasgow climate pact, 2021, p. 24). It is worth stressing that the Pact emphasises the relevance of human beings, rights and a collaboration among sectors and among all parts of society to deliver an effective climate action and a fair energy transition (COP26: The Glasgow climate pact, 2021, p. 24).

The Pact includes specific actions to provide more coherence and focus on its performance at sea and on land, and local, regional, national and international tax relief, besides intersectoral partnerships through the "Race to Zero" campaign, comprising almost 8,000 non-state actors (including 1,049 cities, 5,235 businesses, 441 financial institutions, 1,039 education institutions, and 52 health institutions) that have committed themselves to reducing emission by half until 2030 (COP26: The Glasgow climate pact, 2021, p. 24).

Another example of paradiplomacy action is in the "COP26 Clydebank Declaration", in which twenty-two (22) countries agree in collaborating with leaders of maritime transportation to develop the first ecological passageway in the world. "The International Aviation Climate Ambition Coalition," launched at COP26 and supported by twenty-one (21) countries [and an air transportation firm], will begin one year of further intergovernmental collaboration to establish an ambitious long-term goal to evaluate aviation emissions at COP27 (COP26: The Glasgow climate pact: 2021, p. 24).

Remember that setbacks` pact can be better evaluated after a period required for the performance`s agreement, because, according to Antunes (2021), "[...] é muito cedo para que se possa tirar qualquer conclusão a respeito [...], salvo a de que a pressão da sociedade civil internacional é a melhor forma de fazer com que a grande burocracia internacional e as nacionais assumam o sentido de urgência que a situação exige"[6]. In the future, it will be possible to analyse this theme related to the performance`s agreement more precisely.

About the methodological approach, to solve the scientific problem at letter "a" ("what NGOs participate in the UN's climate change actions?"), the empirical investigative method was chosen, especially a case study in a formal source, that is, the official UN website for climate change. In this official website it was not possible to obtain clear data - for example, a specific webpage about the participants at COP26 and other COPs.

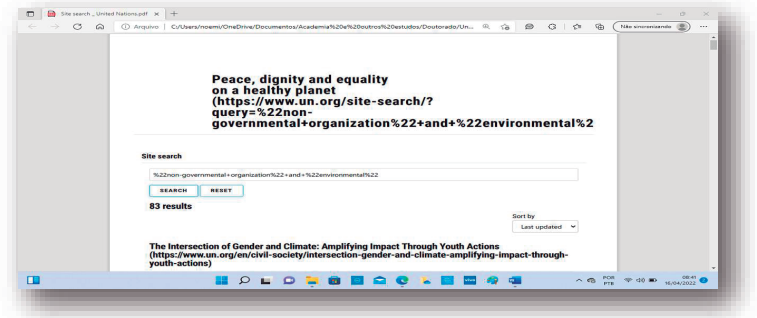
In these aspects, its background methodology is the idea of Carnap and Neurath's "protocol sentences" mentioned by Karl Popper (2013, p. 84) or "[...] the protocol sentences refer to the 'given': to the 'sense-data' [...]". It means that the inferences considered the collected sample and that the inferences may change if the sample is changed.

Then, it was inferred that certain news items may mention NGOs. Because of this, data was collected as follows: in the "Search/ AZ Site Index" field of website <ht-

[6] Translation by José Martinho Gomes: "[...] it is too early to draw any conclusions about it, except for the conclusion that the international civil society's pressure is the best way to have the great national and international burocracy take on the sense of urgency that the situation demands".

tps://www.un.org/en/climatechange>, keywords “non-governmental organisation” or “NGOs” and “environment” were used, and eighty-three (83) results (Figure 01 below) were found, organised by the “Sort by: last updated” command and related to the period from February, 11, 2021 to June, 27, 2013.

Figure 01 - Search with keywords “non-governmental organisation” or “NGOs” and “environmental” found eighty-three (83) results



Source: obtained by authors in website <https://www.un.org/en/climatechange>.

The first fifteen results were read and the excerpt`s first entry (“non-g”) cited, or the entry “ONG” was searched, and the information exposed in Table 02 on the partial profile of NGOs working on the topic of climate change with the UN was selected.

Table 02 - Data collection for partial construction of the profile`s NGOs working on the topic of climate change with the UN (names)

Result	Date	Direct reference to the NGO	Name
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	2 November 2021	There is not	Verona Collantes
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	2 November 2021	There is not	Fatemah Alzelzela
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	2 November 2021	There is not	Rosleny Ubiñas
Civil Society Youth Representatives Steering	18 September 2021	Medical Women’s International Association	Aishwarya Narasimhadevara
Energy Compacts Registry	23 July 2021	ACCESS Coalition; Alliance for Rural Electrification; GWEC; Let	There is not
The Value of Cycling as an Accelerator of Sustainable	3 June 2021	"World Bicycle Relief envisions a world where the private sector,	World Bicycle Relief, Buffalo Bicycles Ltd.
Civil Society Youth-Led Briefing "#LeaveNoOneBehind – Towards	21 January 2020	There is not	Rosleny Ubiñas
S3-Episode 15: I Get Very Calm in Chaos	11 December 2020	"WFP Tanzania Country Representative Richard Ragan	CESuDe
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	17 December 2020	"Kathryn Good serves as head of the Non-governmental Liaison	Kathryn Good, Non-governmental Liaison Service;
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	17 December 2020	"Fannie M. Munlin is the Chair of the Global NGO Executive	Fannie Munlin, Global NGO Executive Committee
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	17 December 2020	"Andrea Rizzo An environmental lawyer by	Andrea Rizzo, environmental lawyer
"Post-COVID-19 Sustainable Cities: What Can Universities	44104	Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), Young Universities for	There is not
"High-level Meeting to Commemorate the Seventy-fifth	44095	"The world is changing dramatically and an upgraded	There is not

"United Nations Conference on Environment and Development,	44046	There is not	There is not
"Reflections on the Charter of the United Nations on its 75th	26 June 2020	There is not	There is not
Civil Society Briefing "Fighting Stigma, Xenophobia, Hate Speech	1 May 2020	Jeff Brez	There is not
"Shaping our future together"	no date	False result	False result
"Civil Society Briefing "Global Heroes, Nurses and Midwives on	7 April 2020	There is not	There is not
"UN DPI/NGO Conference National Organizing Committee"	no date	There is not	There is not

Result	**Indirect reference to the NGO**	**Segment of NGOs**	**Location**
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	"She works with governments, UN entities and other non-government	genus	-
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	"Fatemah, a 24-year-old electrical engineer who is the co-founder of	material recycling	-
The Intersection of Gender and Climate: Amplifying Impact	"One of her roles is to explore ways youth can contribute to the	young	-
Civil Society Youth Representatives Steering	There is not	-	Vancouver, Canadá
Energy Compacts Registry	There is not	energy	-
The Value of Cycling as an Accelerator of Sustainable	There is not	mobility	
Civil Society Youth-Led Briefing "#LeaveNoOneBehind – Towards	"Rosleny joined the United Nations Office in August 2017.	young	-
S3-Episode 15:I Get Very Calm in Chaos	There is not	food assistance	-
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	There is not	communication	-
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	There is not	communication	-
Civil Society Briefing "Engaging Civil Society in times of COVID-	There is not	right	-
Result	Indirect reference to the NGO	Segment of NGOs	Location
"Post-COVID-19 Sustainable Citie	There is not	design and implementation of sustai	-
"High-level Meeting to Commemor	There is not	paradiplomacy	-
"United Nations Conference on Env	"This global conference, held on the	impact of human socioeconomic act	-
"Reflections on the Charter of the U	"ECOSOC has the unique convenin	Economic and Social Council (ECO	-
Civil Society Briefing "Fighting Stig	"Jeff Brez As Chief of the Civil Soc	Civil Society and Advocacy Sectio	-
"Shaping our future together"	False result	false result	-
"Civil Society Briefing "Global Hero	"Jeff Brez As Chief of the Civil Soc	Civil Society and Advocacy Sectio	-
"UN DPI/NGO Conference Nation	"Jeffrey Brez Co-Chair 66th UN DPI/NGO Conference Planning	Chief, NGO Relations, Advocacy a	-

Source: prepared by the authors based on < https://www.un.org/en/climatechange>.

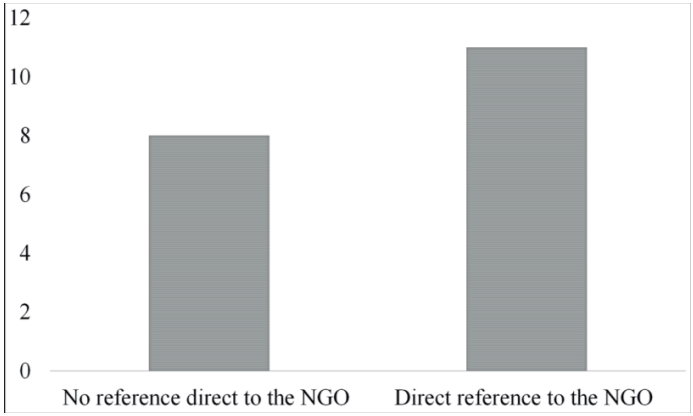
This Table 02 come a data's collection that permits a partial construction of the profile's NGOs mentioned, because indicate the area of actuation and the region's globe.

Remember that the objective to solve the scientific problem of letter "a" is to

obtain data about the name of NGOs, their areas of work, and a few members. It is not possible to do so with clear and explicit information from the official UN website, but it is possible to do it by analysing news items found after searching the keywords.

About the results, more results from the year 2020 were analysed (based on the research carried out and described in "2. Background"), even though 2021 was the year`s COP26 conference, considering the sample, according to Figure 02:

Fig. 2. Quantity of data that occur per year

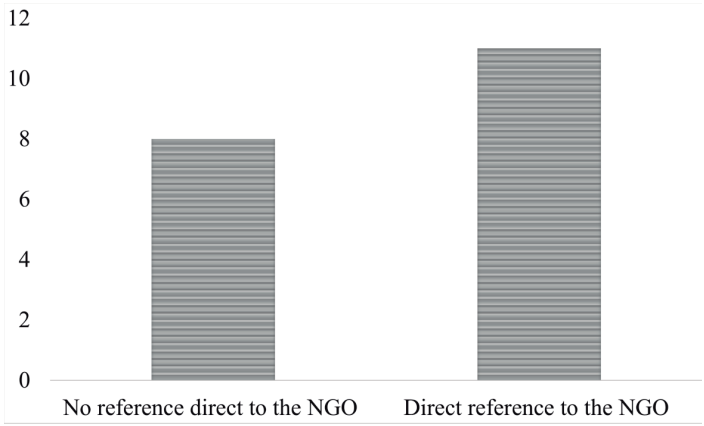


Source: Elaborated by authors with based Table 02.

In Figure 02 above it is also possible to infer from the sample that more news items were published about NGOs and COP26 in the year before the conference.

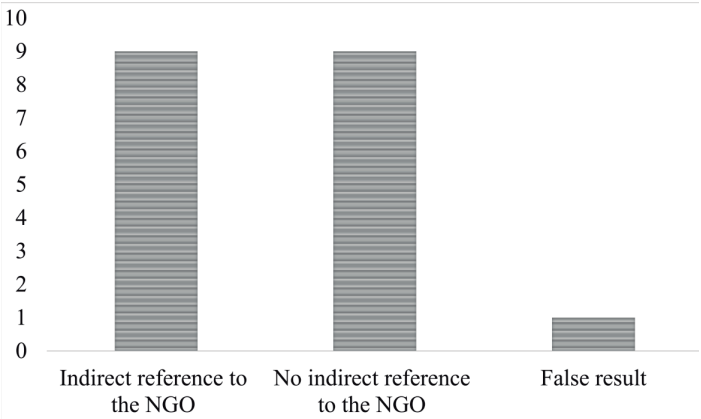
The results with references to theme NGOs and climate change in Figure 03 were analysed:

Fig. 3. Quantity of direct or indirect reference to NGOs, part 1



Source: Elaborated by authors with based Table 02

Fig. 3. Quantity of direct or indirect reference to NGOs, part 2

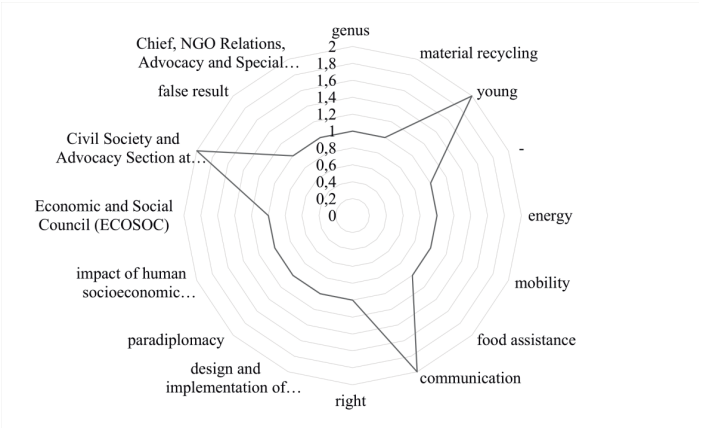


Source: Elaborated by authors with based Table 02

In Figure 03 above it is also possible to infer that the references to NGOs are direct or indirect, and they are detailed in 20 (twenty) of 37 (thirty-seven) occurrences; and that there are several occurrences, 17 (seventeen), that show no detailed references about NGOs.

An analysis of quantity of active NGOs in 2020 includes "Civil Society and Advocacy Section at the UN Department of Global Communications", "young" and "communication", according to Figure 04:

Fig. 4. Quantity of data that occur versus Segment of NGOs in 2020 based on Table 02.



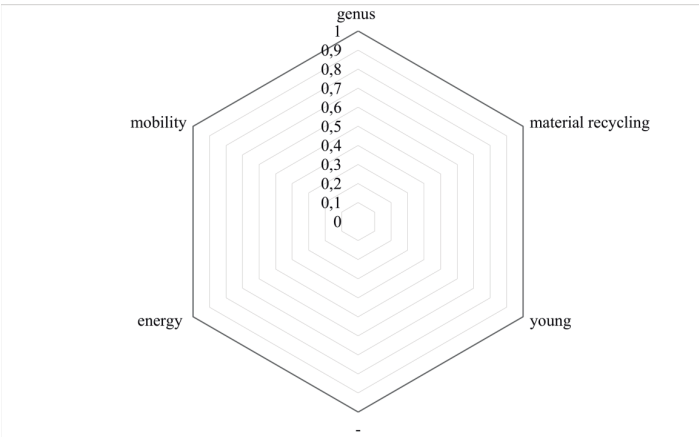
Source: Elaborated by authors

In Figure 04 above it is possible to infer that, in 2020, there is a diversity of segments included in works of climate change, and that three of them ("Civil Society and Advocacy Section at the UN Department of Global Communications", "young" and

"communication") were the most cited in the sample.

In an analysis of quantity of active NGOs in 2021, when COP26 took place, there is an equality of all segments, according to Figure 05:

Fig. 5. Quantity of data that occur versus Segment of NGOs in 2021



Source: Elaborated by authors based on Table 02.

In Figure 05 above it is possible to infer that there is a diversity of segments in climate change and approach equality in the sample.

As a discussion of the results, for the main question of this study (Part I): "a) what NGOs participate in the UN's actions for climate change?", it was possible to obtain data about the names of NGOs, their areas of work, and some members:

> a) Names of NGOs: Medical Women's International Association, ACCESS Coalition, Alliance for Rural Electrification, GWEC (acronym without description), Let There Be Light International, MARCOGAZ (acronym without description), REN21 - Renewable Energy Network for the 21st Century, World Bicycle Relief, Buffalo Bicycles Ltd., CESuDe (acronym without description), Non-governmental Liaison Service, Global NGO Executive Committee, ECOSOC - Economic and Social Council, Civil Society and Advocacy Section of the UN Department of Global Communications, and Chief, NGO Relations, Advocacy and Special Events;
> Results "Civil Society and Advocacy Section of the UN Department of Global Communications" and "Chief, NGO Relations, Advocacy and Special Events" do not seem to be NGOs, but departments. However, they were considered as NGOs to simplify the classification, because they are organisations composed of state representatives, but they are not states.
> b) areas of work: gender, material recycling, youth, energy, mobility, food assistance, communication, rights, design and implementation of sustainable urban mobility plans, paradiplomacy, impact of human socioeconomic activities on the environment.

c) a few members: Verona Collantes, Fatemah Alzelzela, Rosleny Ubiñas, Aishwarya Narasimhadevara, Kathryn Good, Fannie Munlin, Andrea Rizzo, and an environmental lawyer (undefined).

A second main question of this study, or Part II, is "b) how did NGOs act in relation to the theme and at COP26?". For this problem, it must be remembered that the objective was to collect data about the attitude of NGOs towards climate change adaptation or the reduction of its causes in the international negotiation for COP26.

To answer this question, it is not possible to make an analysis that compare a direct or indirect reference about NGOs in fifteen (15) of eighty-three (83) occurrences described in Table 02 with the patterns collected from item "Sharing information versus and act" of Table 01.02 because of uncertain data. Then, the author chose to make a pressure analysis as follows:

Pressure relative to:

a) Nationally Determined Contributions;
b) action improvement in technology development, transfer, and training;
c) adaptation communications or National Adaptation Plans;
d) empowerment of negotiators to deliver an outcome that responds urgently, that accelerates climate action;
e) ensure finance flows to support a transition, especially for the poorest and most vulnerable; and
f) other issues.

This is not possible, nevertheless, because, considering the sample shown in table 02, the inferences resulting from this comparison would incur the problem of induction, or "the question whether inductive inferences are justified, or under what conditions [...]" (Popper, 2013, p. 27). This justification does not seem possible because the sample requires information that links an NGO with its action. For example, occurrence number three (3) shows several names of NGOs that focus on energy. It is not possible to directly connect NGO "Alliance for Rural Electrification" with actions "a) Nationally Determined Contributions", or "e) ensure finance flows to support a transition, especially for the poorest and most vulnerable". As for the "falsifiability as a demarcation criterion", in Popper's (2013, p. 38) words: "[...] I shall certainly admit a system as empirical or scientific only if it is capable of being tested by experience. These considerations suggest that not the verifiability but the falsifiability of a system is to be taken as a criterion of demarcation". In conclusion, it is not possible to be sure that an energy NGO focuses on energy or gender, because, in the sample of Table 02, there is not sufficient information.

Moving on in this investigation - now about question "b) how did NGOs act in relation to the theme and at COP26?" (Part II of this article) -, it is known that Gool (2021) applies "techniques" of political analysis, as the "pressure analysis", which "[...] can be helpful to improve their knowledge on how to gather information needed for political reporting or for drafting political briefs".

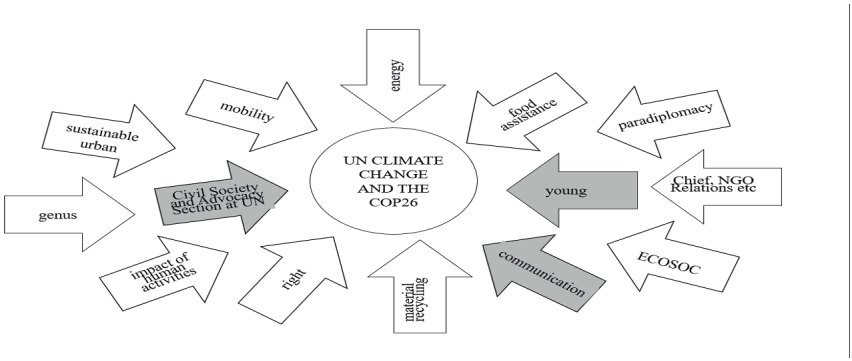
In this pressure analysis, two questions are asked: "What / who influences the person or institution you want to influence?" (Gool, 2021).

And Gool (2021) recommends the following guiding points:

a) "How do pressures bear differently on different stakeholders?
b) Focus on one stakeholder at a time;
c) What would success look like to this stakeholder?
d) Write down each pressure on that stakeholder;
e) Vary the density and size of each arrow to indicate the intensity of different pressures;
f) How does your action work with/against these pressures in helping to achieve your goals?"

Then, considering the sample of Table 02, Figure 06 below can be presented by contrasting the arrows in grey, which indicates a larger quantity in the sample of Table 02.

Fig. 6. Pressure analysis of NGOs and UN climate change



Source: Elaborated by authors based on Table 02 and Gool (2021).

Then, considering the sample of Table 02, in climate change there is more pressure on the UN by NGOs that focus on communication and civil society and advocacy. It is not possible to measure letter "c) What would success look like to this stakeholder?" and letter "f) How does your action work with/against these pressures in helping to achieve your goals?" because there is no information in the sample of Table 02.

CONCLUSION

Although there was no precise information about NGOs that participate in the UN's climate change negotiations, mainly their areas of work and their members, their contribution to the development and dynamic`s climate change regime is evident in several news items about the people and actions of these NGOs.

It is possible to say that NGOs represent a power of pressure on the UN's climate change system.

But the importance`s climate change regime cannot be subject to the uncertainty in relation to NGOs' real interests, because this can constitute a negative influence on the fulfilment of the agreement. Therefore, for the sake of their own credibility of information, NGOs need to inform about their members, interests, actions and consequences even if leaving a few backstage acts behind and starting to act with more transparency is what it takes.

REFERENCES

ANTUNES, P. de B. (2021, November 18). O Pacto de Glasgow. Plurale. <https://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=19168&codSecao=2&q=Artigo+-+O+Pacto+de+Glasgow&bsc=ativar>

CHASEK, P. S., DOWNIE, D. L., BROWN, J. W. (2016). The emergence of global environmental politics. In Global Environmental, Politics Dilemas in world politics (pp. 1-49). **Westview Press**.

United Nations Climate Chage (2021). The Glasgow Climate Pact. **United Nations Climate Chage**. https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>

FRANÇA, N. L., Rei, F. C. F. (2022). A política ambiental em região fronteiriça ao brasil: descrição do tratamento da escassez de água em regimes ambientais no brasil e outros países segundo a visão de Chasek, Downie e Brown. **Cadernos de Direito** 21(40), 145-156. <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/41704403> Acesso em: 27/8/2022.

GRANZIERA, M. L. M., CRUZ, K. A. V. A. da. (2020). A pobreza humana frente à ausência de moradia e ao acesso aos serviços básicos. **Editora Universitária Leopoldianum**. <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/11/PARADIPLOMACIA-COMPLETO-VERSAO-EBOOK.pdf>

GOOL, T. V. (2021). Political Analysis and Reporting. Young Leaders Programme of **College of Europe** [PowerPoint slides]. <https://teams.microsoft.com/go#>

VEIGA, J. P. C., ZACARELI, M. A. (2015). Regimes Internacionais – do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas. **História e Cultura** 4(1), 302-318. <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5459812/mod_resource/content/1/Veiga%20e%20Zacareli%202015.pdf> Acesso em: 1º/12/2021.

REI, F. C. F., Farias, V. C. Trinta anos do Protocolo de Montreal: Uma história de sucesso do Direito Ambiental Internacional. **Scientific magazine Direito Internacional**, 14(3), 161-180.

POPPER, K. R. (2018). A lógica da pesquisa científica, **Cultrix**.

SOARES, G. F. S. (2001). As ONGS e o direito Internacional do Meio Ambiente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, 34, 7-51.

United Nation. (2021) Climate change. <https://www.un.org/en/climatechange>

United Nation Climate Change (2021a). **COP26 OUTCOMES**: These statements and declarations are the high-level outcomes from the World Leaders Summit and presidency theme days of the two-week programme of COP26. <https://ukcop26.org/the-conference/cop26-outcomes/>

United Nation Climate Change. (2021b). **COP26**: The Negotiations Explained. <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Negotiations-Explained.pdf>

United Nation Climate Change (2021c). **Cop26** World Leaders Summit - Presidency summary. <https://ukcop26.org/cop26-world-leaders-summit-presidency-summary/>

ZÜRN, Michael. (2014). Governing the World without World, Government States, Societies and Institutions Interact in Many Ways. Berlin social science center. **WZB Report**. <https://bibliothek.wzb.eu/articles/2014/f-18984.pdf>

Capítulo 8

OS FILHOS DA TERRA: OS POVOS ORIGINÁRIOS E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE DA FLORESTA AMAZÔNICA BRASILEIRA[1]

Gabriela Pereira de Souza[2]

INTRODUÇÃO

Desde que o Mar de Bering se tornou raso possibilitando assim a travessia de povos nativos oriundos da Sibéria há 40 mil anos, eles foram se espalhando e se estabelecendo em diversas localidades das Américas, entre elas a Amazônia, modificando positivamente a paisagem para o que conhecemos hoje.

Porém, com o passar dos séculos, e a presença de não-indígenas mais presente, a floresta foi sendo modificada drasticamente, mas agora não de forma sustentável e equilibrada e sim de modo predatório e agressivo, tudo porque invasores estavam em busca dos valiosos recursos naturais presentes na floresta e em seu solo e rios, o que ocasionou grandes perdas para os povos indígenas habitantes da floresta. Todavia, apesar dos assédios, os povos originários seguiram e seguem resistindo e mantendo a floresta de pé, e, nas circunstâncias atuais do clima global, as florestas e seus povos originários têm assumindo um papel de grande relevância no que diz respeito a preservação da biodiversidade e na importância da manutenção da sociodiversidade.

Na primeira parte do presente artigo, iremos discutir as características gerais do bioma amazônico, dentre elas a quantificação de sua fauna e flora, descrição do funcionamento dos diversos ecossistemas presentes na floresta. Além disso, será descrito também como, através de sua rica biodiversidade, os povos habitantes do bioma conseguem retirar seu sustento como modo de vida, em adição a isso, será explicado também a grande relevância que a floresta amazônica exerce na regulação do clima no Brasil e no Mundo.

Na segunda parte deste artigo será analisado o protagonismo que os povos indígenas da floresta Amazônica possuem ao defenderem a causa da floresta de pé e na proteção de sua biodiversidade, e também será discutido o papel de destaque das terras indígenas no fator de proteção da floresta e sua biodiversidade. Por fim, serão expostos neste texto as atividades econômicas legais e ilegais que estão degradando o meio ambiente amazônico e colocando sob ameaça os povos indígenas da Amazônia

[1] Este artigo é dedicado a todos os povos indígenas do Brasil.

[2] Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos e membro do Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos.

Brasileira, que vai desde o garimpo ilegal até a construção de megaempreendimentos como hidrelétricas, além do enfraquecimento proposital das instituições e políticas ambientais federais por parte da administração federal passada (2019-2022).

1. O BIOMA AMAZÔNICO: CARACTERÍSTICAS GERAIS

> [...] "Quando os índios se propõem a reflorestar uma área degradada, além de recuperarem espécies florestais, eles estão trazendo de volta os espíritos e os deuses que foram afugentados pela destruição "[...].
>
> Gersem Baniwa

Quando se pensa em floresta Amazônica e é vista aquela imensidão verde, talvez se possa achar que toda aquela vastidão verde tenha surgido daquela mesma forma e assim tem sido nos últimos 10.000 anos. Mas na verdade não, a floresta Amazônica é fruto de um longo processo evolutivo que teve seu desenrolar ao final do período Cenozóico, tempos em que ela nem era ocupada por humanos e havia, em extensas áreas pantanosas, animais gigantes.

E como esse processo foi possível? Devido a larga abundância de luz solar, calor, água (tanto das chuvas quanto dos rios) e muitas plantas e árvores realizando a fotossíntese, a evolução ocorreu sem muitas obliterações. A partir de 10.000 A.C, a floresta começa a ser habitada por humanos; de ínicio, caçadores-coletores, mas conforme a adaptação ocorria, o modo de vida "sedentário" passa a estar em voga, adotado pelos povos indígenas, e a maior concentração dessas comunidades ficaria no que hoje se conhece como Vale do Javari.

Conforme a adaptação se estabelecia e a relação com a natureza ao redor se aprofundava, os povos originários passaram a estabelecer um processo de equilíbrio com suas comunidades e o ecossistema circundante. Esse passou a ser modo de pensar que perdura até hoje, passando de geração em geração, mas não de forma escrita e sim por tradição oral, pois eram sociedades ágrafas, tanto é que eles conseguiram "domesticar" a floresta, compreendendo muitas espécies de plantas, frutos e tubérculos em extensas áreas da Amazônia e até em áreas próximas a Cordilheira dos Andes, sem precisar desmatar mais do que fosse necessário, ou seja, não era uma agricultura de caráter predatório, e sim o suficiente para sustentar a vida de todas as comunidades.

Antes da chegada dos colonizadores portugueses, a Amazônia viveu um período de florescimento de centenas de comunidades indígenas diversificadas, vastas e complexas redes de aglomerados e/ou cidades indígenas espalhados pela floresta com suas estradas, pontes e afins.

Contudo, quando da chegada e estabelecimento do colonizador português na região amazônica, a cobertura vegetal original, de fato, não sofreu alterações alarmantes, A porção desmatada do bioma ficou no patamar de 2%, tendo permanecido assim até o período da Segunda Guerra Mundial, O mesmo, porém, não se pode dizer o mesmo em relação às populações indígenas pois, antes da colonização, a população indígena

no geral se encontrava na casa de 5 a 6 milhões de indivíduos (alguns pesquisadores dizem que podem ter chegado aos 8 milhões de pessoas). No entanto, em menos de cinco séculos, os indígenas sofreram uma aguda despopulação, resultado de doenças, conflitos, cobiça etc., ou seja, verdadeiro genocídio, e somente em meados do século XX eles começaram a se recuperar em termos populacionais.

Em contrapartida, devido à profunda interação intercultural, surgiu na região amazônica uma vibrante e singular cultura, pois ao longo dos ciclos econômicos que foram surgindo ao final do século XIX e início do século XX, levas de migrantes vindos da região nordeste principalmente, contribuíram para gerar mescla de culturas, conhecimentos populares e tradições, especialmente voltado para o uso dos recursos medicinais da floresta que resultou nos chamados Conhecimentos Tradicionais.

Vale salientar que o Brasil, além de ser culturalmente megadiverso, também o é em termos de biodiversidade. Por exemplo, além de a floresta amazônica ser um gigantesco bioma, ela ainda engloba diferentes e complexos ecossistemas em seu âmago, como a faixa florestal de transição, que faz a conexão/transição entre o bioma amazônico e o Pantanal matogrossense, área com rica diversidade tanto em fauna quanto flora. Aliás, cabe uma pontuação aqui sobre o que é exatamente um Bioma, pois ele pode ser facilmente confundido com ecossistema, segundo Magalhães (2015, p.39), "o termo bioma é utilizado para designar um grande biossistema regional ou subcontinental caracterizado por um tipo principal de vegetação, abrangendo também os organismos nele existentes, inclusive os microorganismos".

Portanto, a floresta Amazônica é um imenso bioma com muitos ecossistemas funcionando interligados em seu interior. Além disso, há também a sua bacia hidrográfica, que é uma das maiores do mundo, com área de 7.9 milhões de km^2, perdendo somente para a bacia do rio Congo (África Central) em termos de volume, extensão e descarga de água dos rios. O rio Amazonas, por exemplo, deságua no oceano Atlântico 209 mil m^3 de água por segundo, valendo salientar que, no que diz respeito a recursos hídricos, o Brasil é o detentor da maior reserva hídrica do planeta que está localizada, em sua maior porção, na região norte, na Amazônia Legal.

Para além desses corpos d'água que correm pela superfície da floresta, existem também reservatórios de água mais robustos que os próprios rios, e como exemplo temos o aquífero de Alter do Chão, localizado entre os estados do Pará e Amazonas, descoberto há dez anos, que é considerado o maior aquífero do planeta. E isso somente porque está sendo levado em consideração o volume de água contida nos rios amazônicos, devendo ser salientado que dos 29% das reservas de água doce subterrânea no mundo, metade se encontra também na região amazônica (porção maior na Amazônia brasileira). Pelo fato de o índice pluviométrico ser de alta intensidade, bem como a taxa de umidade no bioma amazônico, praticamente só existem duas estações do ano que atuam naquela região, que seriam os chamados "verão amazônico"- baixa vazão dos rios, altas temperaturas, umidade baixa e poucas chuvas, e o "inverno amazônico"- alta vazão e até transbordamento dos rios, temperaturas medianas, muita umidade e longos períodos chuvosos. Por essa razão e outras é que, desde a década de 1980 até hoje, a Amazônia tem sido considerada como o "pulmão do mundo", pois ela absorve

grande das emissões de gases de efeito estufa (GEE 's). Na verdade, não é bem assim pois todos os biomas da Terra absorvem parte dos poluentes emitidos pela ação humana: 50% das emissões são absorvidos pelos ecossistemas marinhos, e 50% absorvidos pelos ecossistemas terrestres, e é aí que a floresta amazônica recebe destaque, pois ela é responsável pela absorção dos outros 25% das emissões de CO_2, parecendo mais com um sumidouro, mas de qualquer forma sua importância para o equilíbrio ecológico/climático do planeta é imprescindível e inquestionável.

No que diz respeito aos aspectos geográficos, a floresta amazônica, em área total que abrange o Brasil e os outros oito países vizinhos, apresenta cifras robustas que valem ser destacadas aqui, a começar pelo fato de ela se estender de 600 metros de altitude na Cordilheira dos Andes e terminar no litoral frente ao oceano Atlântico, possui área total de 6.7 milhões de km², abriga o rio mais extenso e mais caudaloso do mundo, o rio Amazonas, com seus 6.992 quilômetros de extensão, despejando até 31 toneladas de sedimentos no oceano a cada segundo e podendo chegar a profundidade de até 9 metros em alguns pontos de seu curso. Além desse rio, também fazem parte da hidrografia amazônica os rios Xingu, Madeira, Negro e Solimões, que são os principais, mas na floresta amazônica não são somente os rios terrestres que são poderosos, pois também existem rios que percorrem os céus, e esse fenômeno ocorre devido ao elevado nível de evaporação de água exalado pela floresta, esse vapor de água abastece as nuvens de chuva que vêm do Oceano Atlântico trazidas pelos ventos alísios, que já chegam com certa carga de água, mas quando recebem a massa de água vaporizada e ventos úmidos que ficam sob a Amazônia, elas ganham tamanho e volume formando assim os "rios voadores", que podem atingir longas extensões e viajar por quilômetros sendo capazes de abastecer com significativa precipitação de chuvas as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul (algumas vezes ao ano, abastecendo a Bacia do Prata) do Brasil durante alguns meses do ano.

É por essas e outras razões que os países que detêm em seus territórios porções da floresta amazônica, que são Brasil, Suriname, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Bolívia, elaboraram e ratificaram, em 3 de junho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica - TCA, com o objetivo de fortalecer a cooperação entre si para que assim os objetivos do tratado fossem implementados com mais uniformidade e também para que pudessem manter a floresta e tudo que ela abriga, "blindada" de possíveis incursões internacionais. Em 1998, para solidificar a identidade socioambiental do bloco, o único na América Latina com essa característica, os países signatários criaram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, ainda visando a implementação dos objetivos do tratado, mas agora um pouco mais abrangente e incluindo outras áreas como pesquisa científica e diplomacia, por exemplo.

Em relação ao bioma da Amazônia, será enfocado apenas o Brasil, ainda que restringindo o objeto de estudo. O bioma da Amazônia Brasileira nos traz informações extremamente relevantes, pois adiciona-se a isso a profunda interação dos povos originários com a floresta. No Brasil, cada parte do território apresenta um bioma distinto: ao todo são sete (Caatinga, Cerrado, Pampa, Mata Atlântica, Pantanal e Amazônia) e, o maior deles é o da Amazônia, abrangendo 49% do território nacional

e se dividindo entre sete estados, que são eles; Amazônia, Pará, Roraima, Acre, Rondônia, Mato Grosso (floresta com vegetação de transição), Amapá e Maranhão. Nesse caso, o bioma recebe uma nomenclatura específica que é a chamada "Amazônia Legal", um termo jurídico instituído pelo governo federal (1966) através da SUDAM-Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, para assim melhor prover o desenvolvimento socioeconômico da região, como por exemplo, a Zona Franca de Manaus.

A Amazônia Legal que abriga o bioma amazônico possui uma área total de 5.217.423 km², o que corresponde a 61% do território nacional, mas, apesar da vastidão, a região amazônica apresenta os menores índices demográficos do país, representando apenas 12% da população brasileira ou 4 habitantes por km² contra 20 habitantes por km² na média nacional. Porém, no que tange ao bioma, nele está contida a maior biodiversidade do planeta segundo os números: no bioma amazônico há cerca de três mil espécies (conhecidas) de peixes em seus rios, 40 mil espécies de plantas, 1.294 espécies de pássaros, 400 espécies de mamíferos, milhões de espécies em insetos e somam-se a esse quadro, 150 mil tipos de plantas superiores em um quilômetro quadrado, e esses são espécimes que foram descobertos e catalogados até agora. Em adição a isso, temos o "valor" biológico da floresta que é tão elevado e estimado que, em 1997, o valor dos extratos vegetais medicinais encontrados no bioma poderiam chegar a valer US $16,5 bilhões de dólares.

Por essa razão que há uma preocupação latente em relação à biopirataria e apropriação indevida de material biológico da floresta, com registros de patentes no exterior como exemplo, pois, de fato, algumas empresas estrangeiras podem ingressar em florestas com rica biodiversidade (via de regra, países em desenvolvimento) sob pretexto de pesquisa biológica e com isso apanharem amostras biológicas das floresta, como plantas medicinais, e registrarem patente como sendo de sua propriedade com o objetivo de explorarem comercialmente o recurso, fazendo com que quando o produto volte ao país de origem, tenha que se pagar royalties por isso, sendo que é um produto com origem na floresta nativa, de acordo com Magalhães, (2015, p.47):

> Essa apropriação tem sido feita por meio de biopirataria,contrariando o direito internacional relativo à biodiversidade, expresso principalmente na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), no Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Agricultura e Alimentação(TIRFAA) e na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (DDPI), contrariando ainda as legislações nacionais de acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios.

Muito do material biológico que é retirado da floresta amazônica sai do país sem o devido registro, sem saber o que exatamente está sendo levado ou se é proveniente de terras indígenas. No Brasil a fiscalização nesse aspecto ainda é extremamente deficiente, sem levar em conta que a Amazônia está presente em mais oito países com legislações específicas. Daí a importância de organizações como a OTCA que poderiam implementar mecanismos de comum acordo a todos os signatários na tentativa

de coibir a biopirataria.

Não obstante, apesar de o bioma amazônico e sua imensa biodiversidade serem objetos de ganância e ações predatórias, os povos originários que fazem da floresta sua casa pensam e agem de modo totalmente diferente, pois eles prezam pela convivência em equilíbrio com a floresta e apenas retirar aquilo que se precisa somente. Essa característica comportamental não é restrita apenas aos povos indígenas, mas a muitos outros povos que retiram da floresta seu sustento, como por exemplo os ribeirinhos, babaçueiros, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, coletores de açai, quilombolas, seringueiros entre outros, esses povos formam o que se chama de "povos tradicionais".

2. OS FILHOS DA TERRA: OS POVOS ORIGINÁRIOS E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE DA FLORESTA AMAZÔNICA BRASILEIRA

> "Deixemos de emitir mentiras e promessas falsas; acabemos com a poluição das palavras ocas e lutemos por um futuro e um presente que possam ser vividos. É sempre necessário acreditar que o sonho é possível. Que a nossa utopia seja um futuro na Terra".
>
> Txai Suruí

No caso dos povos indígenas, a relação com o bioma da Amazônia é um pouco mais excepcional, pois eles não somente vivem em equilíbrio com a floresta, como também se consideram os filhos da terra, ou seja, aqueles que se consideram fruto dela, no nível espiritual. Assim, ao ver como a floresta e sua biodiversidade são vistos e tratados pela sociedade nacional, os indígenas reprovam totalmente, pois não compactuam com essa visão de que fauna e a flora mais valem se com isso for possível gerar lucro. Para eles, a floresta mais vale se estiver de pé, a saber, os povos indígenas nem consideram os recursos florestais como sendo recursos: em sua cosmovisão, eles são entidades dotadas de espírito e é por essa antítese nas visões de mundo que a região amazônica tem sido palco de intensos, acirrados e violentos conflitos agrários nos últimos anos. Lá ocorreram 61% de todas as mortes em conflitos fundiários no Brasil, algo muito grave que precisa ser visto com mais atenção, além da disputa de terras. Também há a questão do desmatamento, que só tem crescido ao longo dos anos, de acordo com o IBAMA. Pelo menos 15% da cobertura vegetal original do bioma da Amazônia brasileira já foi desmatada, e o desmate ocorre principalmente para dar lugar a pastagens para criação de gado ou plantação de soja e milho, que não são nativos da região, mas possuem rápida adaptação ao solo amazônico, o que acarreta erosão do solo que, no bioma amazônico, pode ser 7,5 vezes maior que nas outras florestas primárias.

Em contrapartida, entrando no âmbito sobre o que significa "território" para os povos indígenas, é interessante considerar que terra e tudo o que isso engloba, faz parte de sua etnicidade, isto é, aquilo que os identifica como sendo pertencentes a um grupo, família. Segundo Baniwa (2006, p.101), "território é condição para a vida dos

povos indígenas, não somente no sentido de um bem material ou fator de produção, mas como o ambiente em que se desenvolvem todas as formas de vida".

Além desse aspecto cultural dos povos indígenas, é fato que, quando existe uma terra indígena, a biodiversidade está assegurada, pois o uso da terra para eles não configura como sendo predatória, porque os povos indígenas não possuem intenção de dominar ou controlar a natureza ao redor. Para eles é preciso compreendê-la com respeito, pois é por meio dela que eles podem retirar o sustento ou a cura medicinal, e vale salientar que, na grande maioria das vezes, se eles querem consumir peixe na refeição, precisam ir até o rio e pescá-lo, portanto a floresta não é um recurso e sim seu próprio habitat que eles consideram sagrado e gerador da vida.

Nos últimos anos do século XXI, o Brasil vem apresentando boas taxas de desenvolvimento econômico e social no âmbito doméstico e no âmbito internacional, alcançou ampla projeção, especialmente no que diz respeito às ratificações de tratados internacionais voltados para a temática de preservação ambiental (biodiversidade), povos indígenas, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, porém, muito desse acelerado crescimento econômico fez com que a especulação fundiária e a expansão de novas frentes econômicas em áreas que anteriormente não estavam em voga (voltadas principalmente para o agronegócio) se intensificassem. O exemplo mais claro foi a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (2014), usina essa que além de ter contribuído com o deslocamento de toda uma população ribeirinha, além de inundar lugares considerados sagrados, como cemitérios do povo da etnia Munduruku. Alagou ainda extensas áreas ao longo do trecho do rio Xingu conhecida como Volta Grande do Xingu, áreas necessárias para a procriação de peixes, ou seja, ela gerou desequilíbrio regional na biodiversidade na bacia do rio Xingu.

A cidade de Altamira, no Pará, cidade onde se localiza a usina de Belo Monte, após o início das obras, a população saltou de 90 mil para 170 mil habitantes em apenas dois anos, ocasionando inúmeros problemas estruturais à cidade. Com isso veio também a especulação imobiliária, e principalmente a latifundiária, e com o preço do ouro em alta e da madeira também, diversas áreas do bioma Amazônia passaram a ser alvo de invasões e desmatamentos de modo extremamente agressivo, infelizmente essa outra face do progresso também atingiu terras indígenas, porém, acabaram por ficar no limiar dessas terras, não avançando muito adentro desses territórios e porque, de acordo com Fearnside apud Araújo (2014, p.15),

> As pressões para expandir as atividades extrativistas e infraestrutura em larga escala continuam a prevalecer, combinadas com esforços renovados de grupos setoriais para flexibilizar leis que protegem a biodiversidade e as populações tradicionais, levantando preocupações sobre uma nova fase de transformações aceleradas.

Em áreas do bioma Amazônia onde se encontram as terras indígenas (demarcadas ou não, oficialmente), o manejo e a conservação de pelo menos 25% da superfície terrestre se encontram asseguradas. Além disso, nessas mesmas áreas preservadas, encontram-se 35% dos ecossistemas mais protegidos do planeta além de outros 35% de

áreas protegidas em terras indígenas, uma parcela significativa de agrobiodiversidade e de espécies de plantas e animais domesticados ou semidomesticados também estão assegurados.

Por isso que a política de demarcação/homologação de terras indígenas deveria ser alta prioridade em todos os governos no Brasil, pois são nessas "ilhas de conservação" que as riquíssimas sociodiversidade e biodiversidade do bioma amazônico encontram refúgio. Contudo, não deveriam ser "ilhas" o que pode gerar a "demarcação descontínua" e sim áreas inteiras destinadas ao usufruto dos povos indígenas, uma vez que esse direito está garantido na Constituição Federal, pois de acordo com Dallari, Antunes e Leitão (2004, p.60)"[...] demarcar por ilhas, deixando corredores entre uma maloca e outra, é estimular a passagem de drogas, de prostituição, de todo tipo de violência. É uma forma de induzir á matança de índios". Uma realidade verídica, uma vez que terras indígenas não demarcadas ou não homologadas podem ser alvos de grileiros ou posseiros.

Por fim, está muito evidente o quão profunda e benéfica pode ser a contribuição dos povos indígenas para o bioma Amazônia e para o mundo pois, ao não fazerem uso predatório da floresta e sim manejo sustentável, eles contribuem para que a rica biodiversidade permaneça viva e a floresta permaneça de pé e, sendo as terras indígenas demarcadas 12% do território nacional e 20% de toda a Amazônia Legal, eles realmente são vozes que deveriam sempre ser ouvidas e, apesar da obliteração de seus direitos fundamentais e dos recursos da floresta por parte de grupos setoriais econômicos, eles seguem resistindo.

3. OS POVOS INDÍGENAS E FLORESTA AMAZÔNICA SOB AMEAÇA (2019-2022): DESMATAMENTO, HIDRELÉTRICAS E GARIMPO ILEGAL

> "O que estamos fazendo para as florestas do mundo é apenas um reflexo do que estamos fazendo a nós mesmos e uns aos outros."
>
> Mahatma Gandhi

Desde os tempos em que foi empreendido no Brasil o processo de "colonização", em especial na Amazônia, a floresta (e isso inclui toda a porção que abrange os oito países amazônicos vizinhos), desde o início dos ciclos exploratórios, ficou sujeita a muitas incursões que infligiram algum dano à cobertura florestal original, porém, devido ao difícil acesso e vastidão da floresta, o dano infligindo não foi tão extenso assim, tanto é que à época da colonização somente 0,05% do solo foi degradado. Todavia, os povos indígenas habitantes originais desta terra foram os que mais arcaram com o ônus do empreendimento colonizador, o que levou muitas etnias indígenas a total extinção.

No entanto, passados 522 anos, tanto os povos indígenas quanto a floresta amazônica, além de seguirem resistindo firmemente apesar de todas as agressões que sofreram, novamente enfrentam incursões de caráter econômico sem a devida legalidade

no coração de seus territórios e muito menos sem o devido respeito aos direitos dos povos indígenas e da floresta amazônica. Porém, nos últimos quatro anos (2019-2022), a expansão econômica através da chamada "última fronteira agrícola", que abrange toda a região do bioma amazônico e mais um pouco do bioma Cerrado, tem se desenvolvido de forma extremamente agressiva, abrupta e altamente contrária às leis/convenções internacionais de proteção aos povos indígenas, dos biomas/florestas, fauna e flora e principalmente, agravando as mudanças climáticas, uma vez que há aumento de emissões de carbono, quando na verdade deveria ser ao contrário.

O Brasil é um país no qual a saga de ocupação de solo ainda está em curso e em marcha acelerada, principalmente nas áreas mais setentrionais do país (região Norte, por exemplo), onde há muitas partes ainda "inexploradas" no sentido comercial/industrial de grande porte. Contudo, esses mesmos nichos se encontram inseridos dentro da floresta amazônica ou nos arredores, onde pode haver áreas de conservação e terras indígenas reconhecidas e homologadas, o que agrava ainda mais a situação.

As instituições ambientais brasileiras e a FUNAI, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, ao longo dos anos foram tornando se mais sólidas e firmes na aplicação das leis, mas no governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), houve enfraquecimento e flexibilização de leis e códigos ambientais que tanto custaram para serem elaboradas, com o explicito e flagrante objetivo de facilitar a expansão e captura de áreas ricas em recursos naturais (ouro, diamantes, exploração minerária industrial, madeira) e isso inclui o não reconhecimento de novas terras indígenas que necessitam de homologação oficial.

Os Povos Indígenas, que vivem em praticamente todo o território brasileiro, mas especialmente os que vivem na floresta amazônica, são os que mais estão sujeitos a invasões e agressões vindas principalmente de garimpeiros ilegais e pescadores ilegais por exemplo, que vão para aquelas áreas em busca de lucro fácil e rápido em detrimento ao respeito do direito constitucional dos povos indígenas.

Vale ressaltar que, apesar de a floresta amazônica ser gigantesca e contribuir para a regulação do clima global, ela é também extremamente frágil e sensível a mudanças bruscas no desenrolar de seus diversos ecossistemas, como uma grande rede interconectada. Embora a Amazônia tenha sido alvo de atividades danosas anteriormente, durante o governo Bolsonaro, elas ocorreram de modo agressivo e descontroladas e sem o devido cumprimento da lei.

Para começar, um dos grandes problemas que a floresta amazônica tem enfrentado é a questão que envolve a utilização dos rios amazônicos como geradores de energia elétrica por meio de vultosos projetos hidrelétricos. Lá há grandes extensões e volumes imensos de água, que são ideais para hidrelétricas, mas projetos que envolvem a construção de uma usina de hidroeletricidade normalmente são altamente prejudiciais para o meio ambiente circundante e os povos que nele habitam.

Além desse fator destrutivo, há a questão das mudanças climáticas. O uso intensivo da água como fonte geradora de energia elétrica pode ser questionado, considerando que as ações antrópicas estão aceleradamente modificando o clima da Terra. O regime global de chuvas já tem mostrado profundas alterações, inclusive com estações

de seca mais longas e mais precoces. Portanto, o uso da água como energia no futuro próximo se mostrará inviável para muitos países, portanto, o Brasil está indo na contramão dos acordos climáticos quando fomenta o aumento de projetos hidrelétricos, quando na verdade deveria estar fomentando projetos que ampliem fontes renováveis, além da água, já que o país apresenta todos os fatores positivos para ser um exemplo para o mundo.

A questão da energia tem sido um grande dilema para a humanidade no século XXI, pois com o aumento da frequência de climas extremos ou adversos, há a crescente/urgente necessidade de se ampliar o leque das matrizes energéticas fósseis para uma mais sustentável, renovável e limpa para que não eleve a temperatura global ao temido 1,5 grau Celsius.

Existem megaprojetos hidroelétricos planejados para praticamente toda a bacia hidrográfica amazônica (do lado brasileiro), pois devido a seus imensos corpos d'água, as autoridades brasileiras ainda querem persistir nesse modelo energético a longo prazo. Há uma microrregião da bacia em especial que lidera na quantidade de projetos hidroelétricos previstos, que é o complexo do rio Tapajós e seu maior afluente o rio Jamanxim, inclusos na bacia do rio Xingu, localizada entre os estados do Pará e Mato Grosso. Para aquela região está previsto nada menos que a construção (futuros ou já em construção) de 43 barragens hidrelétricas de grande e médio porte. Mesmo antes de a barragem ser construída, seus potenciais danos já eram conhecidos e calculados, porém mesmo assim ainda é tido como prioridade do governo federal com o intuito de atender a crescente demanda energética do país, porém já se sabe que ao desenvolver um projeto hidrelétrico, o governo federal não está somente "atendendo" a demanda do país somente, como também está atendendo a demandas de programas nacionais de crescimento econômico, como por exemplo o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Por estar localizado em uma região central do Brasil e circundado por grandes rios, o rio Tapajós, que tem ligação fluvial com o rio Amazonas, está no radar do governo federal para ser transformado em uma hidrovia industrial com um centro portuário, mirando o escoamento da soja produzida no Mato Grosso (leia-se entorno do Parque Indígena do Xingu), para alcançar o Oceano Atlântico e chegar o mercado consumidor externo, que é bastante estratégico para o setor agropecuário pois toda aquela bacia hidrográfica está a meio caminho do Canal do Panamá, ou seja mais "próximo" dos mercados asiáticos e mais "próximo" ainda dos mercados europeus, ou seja, não se trata somente da construção de uma usina hidrelétrica.

Contudo, grandes extensões do rio Tapajós são habitadas por terras/aldeias indígenas e pequenas vilas de povos ribeirinhos que, caso o empreendimento tenha andamento, podem vir a ser deslocados de suas terras tradicionais, situação que mostra que o processo dos estudos do licenciamento ambiental foram feitos de forma inadequada e pior, os povos habitantes podem não ter sido consultados, algo previsto em lei e no artigo 60 da Convenção 169 da OIT que prevê que o país signatário é obrigado a realizar consultas prévias, livres e informadas com os povos indígenas e demais povos tradicionais dos quais estejam a serem afetados por qualquer projeto em

seus territórios; a exemplo disso temos o Linhão do Tucuruí.

O Brasil já devia ter aprendido com seu passado recente que megaprojetos na região amazônica são altamente prejudiciais tanto para a floresta quanto para os povos que nela habitam, pois devido à implantação inadequada, eles frequentemente costumam violar direitos dos povos originários, da fauna e da flora, dos povos ribeirinhos, além de corromper acordos internacionais e nacionais e de ser fontes de corrupção generalizada. Além disso, muitas dessas regiões escolhidas para implantação de projetos de infraestrutura localizadas no bioma amazônico possuem sérios entraves logísticos pois, por serem virtualmente remotas, só podem ser alcançadas ou pelos rios ou pelo ar, pois as poucas rodovias que existem apresentam condições precárias e má conservação, e o mesmo acontece com as linhas de transmissão de energia, isto é, constroem-se as usinas hidrelétricas, mas a transmissão é deficiente ou de dificil acesso/instalação, encarecendo os custos ao consumidor final, ou seja, em parte são projetos inviáveis para aquela região.

Não obstante, em 1999, esse mesmo projeto (Kararaô) é rebatizado, agora com o nome de Complexo Hidrelétrico de Belo Monte (CHBM) que não mais seria acompanhado por outras cinco barragens: ele seria "único" no rio Xingu, o que tampouco diminuiria seu impacto ambiental. No entanto, havia muita pressão para aprovação do "novo" projeto pois o Brasil estava enfrentando sérias baixas nos níveis dos reservatórios de água, então construir a usina no rio Xingu seria a "salvação" do país, mas não foi o caso.

Em 2010, apesar dos intensos protestos contra a construção da usina de Belo Monte, as audiências públicas continuaram a ser realizadas, foram expostos os resultados dos Estudos de Impactos Ambientais diretos e indiretos e ficou constatado que, além de 66 municípios paraenses que iriam ser afetados, outras 11 terras indígenas também iriam sofrer significativas alterações, mas mesmo assim o governo federal concede sinal verde para o início das obras de Belo Monte, apesar dos intensos protestos, entraves judiciais e controvérsias embutidas, como por exemplo, a carta protesto escrita pelo povo Juruna, na qual eles expõem o que Belo Monte poderia significar para a Amazônia e para os povos indígenas:

> Nós, índios Juruna, da Comunidade Paquiçamba, nos sentimos preocupados com a construção da Hidrelétrica de Belo Monte. Porque vamos ficar sem recursos de transporte, pois aonde vivemos vamos ser prejudicados porque a água do rio vai diminuir com a caça, vai aumentar a praga de carapanã com a baixa do rio, aumentando o número de malária, também a floresta vai sentir muito com o problema da seca e a mudança dos cursos dos rios e igarapés[...]. Sevá Filho apud Araújo (2014, p.46)

A usina de Belo Monte foi projetada para ser a terceira maior hidrelétrica do mundo e inaugurada em 2016, em termos de capacidade instalada de geração de energia que gira em torno de 11.000 MW, embora na prática ela gere em torno de 4.500 MW, e, de acordo com informações cedidas pelo próprio presidente da Eletronorte em entrevista de 2008, na época de estação seca (seis meses por ano) Belo Monte somente

geraria de 800 MW a 1.000 MW. Destaque-se que, além da usina em si, Belo Monte ainda detém um canal de derivação de 100 km de extensão, dois reservatórios de água e mais uma barragem média a jusante, isto é, rio abaixo (Barragem de Pimental).

As empresas construtoras de Belo Monte foram a Norte Energia, Eletrobras em parceria com sua subsidiária a EletroNorte, todas operando como um consórcio e ambas envolvidas em outros projetos hidroeletricos na Amazônia, como o projeto da UHE de São Luiz do Tapajós. Embora Belo Monte seja a concretização de um projeto que há muito vinha sendo gestacionado e sofreu diversas modificações ao longo dos anos, desde o início mostrou-se um empreendimento que não se sustentaria, e suas consequências negativas, além de serem latentes, ainda perdurarão por muitos anos à frente.

A saber, por exemplo, os impactos sociais gerados por Belo Monte na região da bacia do rio Xingu são enormes, especialmente na área de direitos humanos, como por exemplo em 2015, já com as obras de Belo Monte bastante adiantadas, o Ministério Público Federal, em uma inspeção preliminar, constatou que só de descumprimento de ações mitigatórias referentes aos direitos humanos foram 55 no total, a maioria delas relacionadas aos povos indígenas. Outro exemplo, ainda em 2015: a FUNAI emitiu um parecer alegando que desde 2010, bem antes de as construções da usina começarem, a região circundante já estava sofrendo com pressão de invasores em intensa disputa pelos recursos naturais, especialmente aqueles que se encontram nas imediações da terra indígena Cachoeira Seca, que se tornou mais profunda e aguda após o vertiginoso aumento populacional em Altamira após o anúncio da construção de Belo Monte.

Ainda nesse âmbito de aumento populacional, foi previsto que, durante as obras do empreendimento, a cidade de Altamira receberia no máximo 100.000 migrantes e que, no auge da construção, 40.000 vagas de trabalho seriam criadas, porém, apenas 2.000 dessas vagas seriam de longo prazo, ou seja, equipe de funcionários mais especializados, que é o contingente necessário para dirigir uma usina do porte de Belo Monte. Isto é, com o fim das obras, todo esse contingente com baixa qualificação ficou desempregada em uma região que essencialmente não estava preparada para esse cenário. O que aconteceu foi que grande parte dessas pessoas passou a ingressar em atividades ilegais como derrubadas de florestas, garimpo ilegal e extração ilegal de madeiras e em sua grande maioria em terras indígenas. Além disso, Altamira, que antes era um município com uma população de 90 mil habitantes, de repente viu esse número saltar para mais de 180 mil em dois anos e sem o devido preparo, sobrecarregando todos os sistemas municipais, hospitais, clínicas etc. e o mais grave, os índices de violência fugiram ao controle, pois a cidade que antes pouco tinha problemas relacionados ao crime, atualmente arca com sérios problemas como consumo de drogas, álcool, roubos, furtos, prostituição, tráfico de drogas e crimes violentos, tanto é que o município passou a figurar entre os municípios mais violentos do Brasil desde então.

Já em relação aos povos indígenas e ribeirinhos, os problemas foram muito mais profundos e complexos, como por exemplo devido a extensa porção de terra que o reservatório de Belo Monte inundou, cerca de 500 km² diretamente e outros 1.000

km² no local da construção em si. Porém, antes que esse processo tivesse início, as populações ribeirinhas que se encontravam no raio de impactos da usina, ou seja, que tinham suas moradias ao longo do rio Xingu, tiveram que deixar suas casas ou vilas, isto é, foram deslocadas (estima-se que em torno de 20.000 a 40.000 pessoas foram desalojadas de suas casas) para áreas distantes na cidade de Altamira para bairros já pré-planejados ou Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUC's) concedidos pela concessionária Norte Energia, controladora de Belo Monte como contrapartida pela instalação do megaempreendimento.

Todavia, esses RUC's, além de terem sido construídos em áreas muito distantes do rio Xingu, ainda por cima apresentaram estrutura deficiente e diversos problemas de infraestrutura como rachaduras e vazamentos de esgoto. Além disso, são bairros nos quais transporte coletivo, escolas e hospitais são quase inexistentes ou muito precários, e outra questão é que às pessoas que foram transferidas para lá (algumas retornaram para seus lugares de origem e outras sequer foram contempladas pelo benefício ainda) foi imposto um estilo de vida que lhes era desconhecido, pois eram pessoas muito independentes e que proviam seu próprio sustento a partir do rio Xingu e afluentes. Também não conheciam status de pobreza ou riqueza, todos eram comunidade e, portanto, tudo era repartido entre eles, em adição a isso, houve também a questão de que a empresa Norte Energia construiu as casas de modo padronizado e tamanho único, não levando em consideração as diferentes configurações familiares que cada um tinha.

Alguns desses ribeirinhos, por falta de apoio, preferiram aceitar a compensação financeira oferecida pela empresa e foram para outros municípios ou mesmo em Altamira a fim de alugar um imóvel, porém os valores não eram condizentes com os aluguéis cobrados nas cidades que passavam por alta valorização nos preços devido à chegada da mega-barragem, e o mais agravante dessa situação é que nem desfrutar da energia elétrica gerada por Belo Monte essas populações irão usufruir, pois Belo Monte está interligada para abastecer os grandes centros urbanos do país. Em relação aos povos indígenas, a questão foi bem mais grave, principalmente porque envolveu 11 terras indígenas que seriam diretamente afetadas por Belo Monte, a saber, segundo Fearnside apud Araújo, (2014, p.47) Belo Monte traria para as terras indígenas os seguintes impactos:

> Os Povos Indígenas da bacia do Xingu somam 28 etnias que totalizam cerca de 20 mil indíos distribuídos em 19,8 milhões há (cerca de 40% da bacia), que serão direta ou indiretamente afetados pela usina. Na região de influéncia da usina, duas TI's são consideradas diretamente impactadas: a TI Paquiçamba, dos índios Juruna, e a área dos Arara da Volta Grande, que se situam no techo de 100Km do rio que teria sua vazão frasticamente reduzida.

Embora os povos indígenas tenham organizado intensos protestos contra a usina, nenhuma autoridade os escutou, e o resultado foi que, quando da finalização de Belo Monte, os locais de alimentação de peixes localizados rio abaixo (a jusante), com a

repentina baixa vazão do rio e desvio no curso d'água, ficaram sem a proteção devida e mais ainda, o fenômeno da Piracema (quando os peixes migratórios sobem os rios em direção as nascentes para se reproduzirem) encontraram um gigante obstáculo impedindo sua passagem natural, causando queda na qualidade na dieta dos povos indígenas afetados. Como consequência direta disso, o aumento de crianças indígenas desnutridas aumentou em 53% e entre 2011 e 2013, os casos de parasitoses intestinais aumentaram 244%, esse aumento de parasitoses se deu principalmente pelo fato de que a prefeitura de Altamira não conseguiu acordar com a Norte Energia com quem ficaria a responsabilidade de fazer a ligação dos esgotos e saneamento básico dos bairros planejados (RUC's), e não havendo um acordo, o esgoto in natura continuou a ser lançado diretamente no rio Xingu.

Outro problema detectado foi a questão do aumento na reprodução de carapanãs (pernilongos) e incidências dos casos de malária que conforme a água do rio fica muito baixa, empoçada e parada, torna-se criadouros perfeitos para a reprodução de mosquitos transmissores de doenças.

Os impactos ambientais gerados por Belo Monte também não foram menores, principalmente em relação à fauna presente no rio Xingu, especialmente os peixes. Das 450 espécies habitantes do rio Xingu, pelo menos 44 são endêmicas, mas pelo menos 1/3 dessas espécies estão diretamente ameaçadas de extinção pela instalação de Belo Monte. O quelônio mais presente na dieta dos povos indígenas do Xingu também está sob o risco de ameaça: o tracajá, uma pequena tartaruga de rio muito abundante naquela região está ameaçada de extinção porque, desde a construção de Belo Monte, ela, que vive no rio, já não tem encontrado áreas de alimentação intactas, levando assim a uma desnutrição dos animais e mau desenvolvimento dos mesmos.

Como parte do plano básico ambiental da construção, as empresas envolvidas deveriam "limpar" por completo o local da construção, isto é, remover toda a vegetação presente e dar ela uma designação adequada para que não gere poluentes. Além disso, toda a madeira retirada na área, deveria ser usada no próprio canteiro de obras, porém, em 2012, ficou constatado que apenas a madeira de alto valor havia sido removida, o restante ficou abandonado no local a céu aberto e sem uso, e pior, submerso na água do reservatório após o seu enchimento, produzindo gás metano, principal contribuinte do efeito estufa/mudanças climáticas.

A madeira utilizada nas obras fora comprada de fornecedores externos, cerca de 17.000 m^3 delas, o que pode ter sido um dos fatores do aumento de extração ilegal de madeira na região. Além disso, o desmatamento florestal ilegal nos arredores da região de Altamira e na região da mesma teve aumento vertiginoso, tanto o causado de forma direta pela construção do complexo de Belo Monte, quanto o indireto, causado por pessoas que migraram para lá em busca de emprego.

Como uma porta que se abre, Belo Monte não foi um projeto hidrelétrico em si somente. Ele sinalizou de forma errônea que a região da Bacia do Xingu pode ser um grande receptor de grandes empreendimentos tanto de energia quanto minerários, isto é, uma região apta para empreendimentos de exploração econômica, mas não necessariamente de desenvolvimento socioeconômico. Como exemplo de

megaempreendimento que chegou na região na esteira de Belo Monte, há o projeto de extração de minério de ouro Belo Sun, pertencente à empresa de mineração canadense Belo Sun Mining Corporation. O projeto pretende desenvolver a maior mina de ouro a céu aberto do Brasil, e o local da mina já está pré-determinado a apenas 16 Km de distância do complexo de Belo Monte, posição estratégica para Belo Sun que poderá utilizar energia elétrica proveniente de Belo Monte.

No aspecto socioambiental, esse outro megaempreendimento no Xingu traria mais impactos negativos do que positivos. Para começar, os processos de extração e purificação de ouro são extremamente tóxicos e nocivos ao meio ambiente, isso porque utiliza-se arsênio para "limpar" as rochas com veios de ouro, e a cada grama de ouro, sete kg de arsênio são utilizados no processo, e o problema só cresce porque depois de utilizado, já que todos os rejeitos altamente contaminados ficam depositados em barragens específicas para esses detritos. O Brasil apresenta um notório histórico de má gestão na fiscalização de barragens, e estando localizada em uma região imensa e com vasta sociobiodiversidade, os danos causados caso um incidente ocorresse seriam irreversíveis em uma área cuja contaminação por metais pesados já acontece e afeta profundamente os povos nativos.

Foi por causa dessas questões socioambientais e os protestos dos povos indígenas e associações de ribeirinhos que fez com que o Congresso Nacional e o Ministério Público Federal suspendessem o processo licitatório para prosseguimento do empreendimento. Embora a humanidade esteja no limiar de urgente mudança nos padrões de consumo, as usinas hidrelétricas ainda vão figurar no hall de opções para se fornecer energia. É compreensível, porém, no que tange à região amazônica, o governo brasileiro e os setores empresariais envolvidos já deviam ter percebido que empreendimentos hidrelétricos talvez não sejam a melhor opção para aquela localidade, especialmente porque envolve o bioma Amazônia e quase metade de toda a população indígena do Brasil, muito sensíveis e que muitas vezes acabam por terem seus direitos vilipendiados em nome do "progresso".

É interessante notar que vista do espaço, a Floresta Amazônica parece ser um local onde o tempo passa devagar, porém, ao olhar de perto, percebe-se que, apesar da imensidão verde, é um local palco de conflitos e disputas ferozes pelos recursos naturais que são travados praticamente todos os dias.

Um dos exemplos mais atrozes dessa exploração predatória e voraz pelos recursos naturais da Amazônia ou commodities é o garimpo ilegal. Apesar de nos concentrarmos no garimpo ilegal na Amazônia Brasileira, infelizmente é uma atividade que se dá em quase toda a área da Pan-Amazônia, como na Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, sendo a Venezuela onde em números absolutos, a campeã em atividade garimpeira ilegal.

Em relação ao Brasil, a Amazônia sempre foi o cenário no qual as várias corridas de ouro no Brasil tomaram lugar, e sempre de modo efêmero, mas muito intenso. De acordo com dados de um relatório do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM,2019,p.03), revisando o histórico de mineração no Brasil, durante os três períodos de Brasil Colônia, Imperial e República, aproximadamente cerca de 30 mil

toneladas de ouro e outros 22 mil milhares de quilates de diamantes foram extraídos entre o ano de 1500 até o ano 2000. Com isso, a mensuração da quantidade de mercúrio que possa ter sido utilizada naqueles processos de extração é incalculável.

Contudo, ao que tudo indica, de 2019 até atualmente, uma nova corrida do ouro está se desenrolando nos rincões do bioma amazônico, só que dessa vez, dois fatores estão influenciando essa ação sistemática e predatória aos recursos minerais da Amazônia: primeiro, por ser uma commodity, o preço do ouro varia conforme a demanda/valorização internacional, portanto nos últimos cinco anos o preço do ouro tem estado em alta valorização o que favoreceu a migração em massa de garimpeiros para a Amazônia; segundo, através de vários decretos presidenciais expedidos e cortes agudos orçamentários, as instituições ambientais e indigenistas brasileiras tiveram seus poderes de atuação dirimidos ou até em casos mais graves, colocadas para trabalhar "a favor" daqueles que violam as leis ambientais, direitos indígenas e a floresta amazônica, uma falta gravíssima que recebeu a chancela presidencial.

Vale ressaltar que a atividade garimpeira no Brasil não é ilegal. De acordo com o artigo 23 da lei 7.805 de 1989, o garimpo pode ser executado em áreas onde exista a lavra, desde que não seja em terras indígenas ou áreas de proteção, porém é preferível que o garimpo se dê sob a forma de cooperativa, pois as riquezas do solo em terras indígenas somente podem ser exploradas pelos próprios povos indígenas exclusivamente e, se forem riquezas minerais encontradas no subsolo, então só podem ser exploradas pela União. O que de fato não acontece na prática, pois de 2019 para cá, os povos indígenas da Amazônia vêm vivenciando e observando um aumento dramático de invasões ás suas terras, segundo Dallari, Antunes e Leitão (2004, p.57): "pior ainda, não se ressaltou o fato de que para o índio o uso das riquezas da terra é uma questão de sobrevivência física e cultural. Invadir a área indígena equivale a invadir a casa de uma pessoa".

O problema do garimpo não é só a invasão em si, mas também o desmatamento, violência e contaminação que vem atribuídos a essa atividade, de acordo com mapeamento e coleta de dados realizados em 2018 pela Rede Amazônica Socioambiental Georreferenciada (Raisg), indica que, na região Pan-Amazônica, foram identificados 245 áreas de garimpo ilegais ou extração de diamantes, ouro e cassiterita, que é um minério que pode ser encontrado em alguns estados do nordeste brasileiro, como Alagoas por exemplo, porém o estado de Rondônia é o que apresenta as maiores reservas de cassiterita do Brasil, com alto valor internacional.

Em adição a isso, há o fato que garimpo ilegal acarreta grandes extensões de desmatamento pois, para levar todo o maquinário pesado necessário para a extração, os envolvidos com a atividade acabam por abrir em meio a selva estradas e pistas de pouso clandestinas além da derrubada de árvores para a abertura da cava minerária. Entre 2001 e 2013, houve um significativo aumento no desmatamento na região amazônica ligado à exploração de ouro e, num raio de dez quilômetros de 31 áreas protegidas, foram identificados pontos de extração de ouro. Ainda em 2013, as áreas que mais sofreram com o desmatamento foram os escudos cristalinos das Guianas, as florestas úmidas do sudoeste amazônico e as florestas no Xingu e Tapajós; todas perderam áreas

de aproximadamente 1.303 Km^2 respectivamente.

Outro problema grave que o garimpo traz consigo é a questão da contaminação por mercúrio, usado na separação do minério de ouro dos detritos. Trata-se de metal extremamente tóxico e poluente que se em contato com o meio ambiente, pode permanecer lá por até 100 anos e além de tudo, é bioacumulativo, portanto todos os seres vivos que entram em contato com ele, seja em maior ou menor grau, acabam por ficarem contaminados e desenvolvendo sérios problemas na saúde.

O peixe é a proteína-base da dieta de quase todos os habitantes da Amazônia, especialmente para os povos indígenas, ribeirinhos e outros povos tradicionais da floresta. Entretanto, como alguns dos grandes rios amazônicos estão altamente contaminados com mercúrio, o pescado acaba por acumular essa substância e, como efeito cascata, todos esses povos consumidores acabam por ingerir mercúrio também, o que para a saúde dos seres humanos pode ser devastador, causando efeitos colaterais gravíssimos como alucinações, perda de peso, úlcera gastrointestinal e delírios. As mulheres gestantes da Amazônia recebem especial atenção pois os danos do mercúrio podem afetar não somente a elas como também os bebês.

Como forma de alertar as pessoas, diversas artes foram criadas para conscientizar os cidadãos sobre os perigos da exposição ao mercúrio. Uma delas é a recomendação do não ou baixo consumo de grandes peixes carnívoros que habitam os principais rios e igarapés amazônicos, pois podem estar contaminados com altas concentrações de mercúrio.

As Unidades de Conservação também não estão fora do radar do garimpo ilegal. De 649 áreas de unidades de conservação, pelo menos 55 apresentam pontos ativos de garimpos ilegais ou balsas/dragas de garimpagem operando em seus interiores. No que diz respeito às terras indígenas, a questão se aprofunda muito mais, pois envolve os povos indígenas que já se encontram sensibilizados pela pandemia do novo coronavírus e em flagrante violação de seus direitos pelo governo Bolsonaro, que explicitamente exortava a intensificação de garimpos ilegais em terras indígenas.

Existem dados atuais que expõe de forma clara o quanto o garimpo tem avançado terras indígenas cada vez mais. No Brasil foram identificadas 18 terras indígenas com garimpos ilegais operando em seus interiores ou balsas de garimpo operando em seus limites, o que proporciona sério risco à vida dos povos indígenas pois, por trás de uma balsa de garimpagem, existe toda uma cadeia poderosa e bem estruturada de personagens financiando tudo, desde o maquinário até os aviões que levam os garimpeiros e equipamentos para a área designada.

Nos últimos anos muito tem sido exibido nos noticiários sobre como os povos indígenas estão passando por intimidações e ameaças, principalmente os que moram na porção amazônica do estado do Pará, como os Suruí Paiter e os Munduruku. Outro ponto que merece destaque é que, quanto mais a atividade garimpeira ilegal vai invadindo terras públicas, mais eles vão se aproximando de áreas onde se encontram povos indígenas isolados ou livres, o que oferece um risco real ao modo de vida desses povos que são protegidos por convenções internacionais e pela Constituição Federal. A exemplo disso há o povo Piripkura: os poucos membros restantes fugiram para uma

aldeia vizinha para escaparem da invasão de garimpeiros e madeireiros ilegais. Vale destacar que o Brasil é o país com o maior número de povos indígenas isolados do mundo, são aproximadamente 114 grupos de povos isolados conhecidos até agora pela FUNAI.

Outros povos indígenas que também estão vendo sua sobrevivência ser ameaçada são os Munduruku e os Yanomami, ambos povos amazônicos. O primeiro localiza-se no sudoeste do Pará e o segundo na porção setentrional da Amazônia, na região conhecida como "Cabeça do Cachorro", enquanto a outra metade dos Yanomami localiza-se na Amazônia Venezuelana. Apesar de o minério de ouro estar presente de modo muito esparso no território brasileiro, na região amazônica é onde se encontram as maiores concentrações, não só de ouro, mas também diamantes, petróleo, bauxita, ferro etc., o que pode atiçar a cobiça tanto de grandes empresas quanto de pessoas atrás de lucro fácil e rápido. Mas esses depósitos minerários se encontram em sua grande maioria em terras indígenas e, de acordo com a Constituição Federal, somente os povos indígenas podem explorá-los, portanto qualquer ação que drible isso é ilegal.

Entre 1986 (alta valorização do preço do ouro) e 1990, cerca de 1.800 pessoas do povo Yanomami faleceram por causa dos surtos de doenças e violência em decorrência da súbita e maciça invasão de suas terras por 45 mil garimpeiros atrás do ouro, muito provavelmente seguindo na esteira de Serra Pelada. Desde esse episódio, os Yanomami vinham alertando as autoridades brasileiras sobre a tensão que isso proporcionou e que alguma providência tinha que ser tomada. Nada foi feito, e em 1993, como uma panela de pressão, toda aquela crescente tensão e invasão conflagrou no episódio mais brutal da história do Brasil, que foi o massacre de Haximu, no qual 16 indígenas de uma aldeia Yanomami, entre eles crianças e mulheres, foram mortos por garimpeiros ilegais, e tal episódio foi noticiado nas manchetes globais e pela primeira vez no Brasil naquele ano, a Justiça brasileira condenou os agressores por genocídio, inédito no país. Destaque-se que há uma convenção internacional que descreve os fatores que podem configurar crime de genocídio, a saber: Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), artigo II e na lei brasileira, Lei 2.889/1956.

Atualmente, o povo Yanomami vem vivenciando uma escalada assustadora da invasão de suas terras pelo garimpo ilegal, por exemplo, em 2017, foi registrado que em torno de cinco mil garimpeiros exerciam atividade de garimpo ilegal dentro de suas terras, mesmo com os indígenas e seus parceiros denunciando ativamente o flagrante das atividades.

Em 2021, em uma tentativa de barrar o avanço criminoso do garimpo ilegal pelo rio Madeira, um dos rios amazônicos mais afetados pela atividade, a Policia Federal e o IBAMA, mapearam todos os equipamentos pesados, incluindo dragas e balsas e os queimaram ou afundaram no rio para que as perdas materiais enfraquecessem o garimpo. No entanto, no ano seguinte, um decreto presidencial barrou essas ações fazendo com que os equipamentos não mais fossem destruídos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo isso que fora analisado nos itens anteriores, podemos concluir que, primeiro, o bioma amazônico vai além do que meramente uma cobertura vegetal gigante, a floresta e todos os ecossistemas nela presentes fazem parte de um sistema muito maior e altamente interligado entre si, que é a biosfera. Em parte, quando se diz que a floresta amazônica é só brasileira, é um discurso um tanto pretenso porque sim, geograficamente falando ela faz parte do território brasileiro, porém, para o sistema climático global, a Amazônia está conectada a toda uma cadeia de regulação complexa do clima tanto global quanto brasileiro, e por isso deveria ser muito bem respeitada.

Além disso, nela está inserida a maior biodiversidade conhecida do planeta, com fauna e flora que juntas ajudam na manutenção de outras espécies e até mesmo no cultivo de plantas e sementes em novas áreas da floresta, como é o caso das abelhas e das borboletas (seres polinizadores). Ou seja, a floresta amazônica é responsável por prestar serviços ambientais de grande valia para nós e para o mundo. Segundo, no que diz respeito aos povos indígenas amazônicos, podemos concluir pelos fatos descritos anteriormente a enorme contribuição que eles prestam ao manejo responsável e não predatório dos recursos da floresta amazônica, pois para os povos originários viver em equilíbrio com o meio ambiente ao redor é uma das regras mais básicas de suas culturas, isto é, viver apenas com os recursos que lhe cabem. Por isso a importância de se homologar mais terras indígenas pois, dentro delas, o meio ambiente se mantém praticamente conservado e protegido, ao contrário do que ocorre fora delas. Áreas florestais infelizmente sofrem agressões externas de garimpos ilegais, desmatamento predatório e quanto aos rios, pesca predatória, contaminação por mercúrio e construções de megaempreendimentos sem o devido controle. Estes são óbices que circundam a floresta amazônica e seus povos. Por isso, que para que esse tipo de agressão não mais ocorra ou que haja maior e melhor fiscalização, as instituições ambientais federais precisam ser reaparelhadas e fortalecidas e dessa vez, em seu quadro de funcionários, a grande maioria poderia ser composta de cidadãos indígenas de todas as etnias, pois somente eles conhecem seus territórios e a mãe terra como ninguém.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Cristina, BARBOSA, Sônia Magalhães, CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os Territórios Indígenas e Tradicionais protegem a Biodiversidade?*.São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *A Água no Brasil e no Mundo: Bacias Hidrográficas do Brasil.* Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2014.

ALENCAR, Ane, FUTADA, Silvia Melo de, SOUZA, Carlos. *O estado das áreas protegidas na Amazônia Brasileira: Ameaças e pressões nas áreas protegidas.* São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2019.

APIB. *Nossa Luta é Pela Vida. COVID-19 e Povos Indígenas: O Enfrentamento das*

violências durante a Pandemia. Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena, 2020.

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos. *A Usina de Belo Monte e os Impactos nas Terras Indígenas.* UNIFAP. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá. 2014.

AUGUSTO, Carlos Rocha Freire da. *A Presença Indígena na Formação do Brasil*. Brasília: MEC/UNESCO. Coleção Educação para Todos. 2006.

BACIC, Nelson Olic. *Geopolítica da América Latina.* 16. ed. São Paulo: Moderna, 1992.

BANIWA, Luciano dos Santos Gersem. *O Índio Brasileiro: O que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje.* Brasília: MEC/UNESCO. Coleção Educação para Todos, 2006.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.1988.

DALLARI, Dalmo, ANTUNES, Paulo de Bessa. LEITÃO, Sérgio. *Direitos Indígenas no Brasil.* São Paulo: Revista Novos Estudos. n. 69. 2004. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

GOMES, Marcel. *As Veias Abertas da Volta Grande do Xingu: Análise dos Impactos da Mineradora Belo Sun sobre a Região afetada por Belo Monte.* Outubro 2017, n. 16. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo.

GREENPEACE. *Hidrelétricas na Amazônia: Um Mau Negócio para o Brasil e para o Mundo*. 2016. São Paulo: Greenpeace.

HECK, Egon, LOEBENS, Francisco, CARVALHO, Priscila D. *Amazônia Indígena: Conquistas e Desafios*. Revista Estudos Avançados. vol. 19. n. 53. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2005.

IBGE. *O Brasil Indígena.* Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Convenção sobre Diversidade Biológica.* Brasília. 2000.

MAGALHÃES, Vladimir. "O Bioma Amazônia". In. SILVA, Fernando Fernandes da Silva. *A Proteção da Sociobiodiversidade da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica: Análises e Reflexões*. 1. ed. São Paulo: Peirópolis, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas*. ONU. UNIC Rio. Rio de Janeiro, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção Nº 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais.* 5. ed. Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Valerio Mazzuoli de. *Coletânea de Direito Internacional Constituição Federal*. 7º edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009.

TV CULTURA. O Aquífero de Alter do Chão. Programa Sementes. Pará. 2014.

VEGA, Ailén. *O Cerco do Ouro: Garimpo Ilegal, Destruição e lutas em Terras Munduruku.* Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente á Mineração. Brasília.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro